

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

NÄENNÄISMARKKINOIDEN TOIMIVUUS TILAAJA- TUOTTAJAMALLISSA

Case: Tampereen ja Hämeenlinnan ikäihmisten palvelut

Kunnallistalous
Pro gradu -tutkielma
Syyskuu 2014
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Laura Mäkivirta

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, Kunnallistalous
Tekijä:	Mäkivirta Laura
Tutkielman nimi:	Näennäismarkkinoiden toimivuus tilaaja-tuottajamallissa Case: Tampereen ja Hämeenlinnan ikäihmisten palvelut
Pro gradu -tutkielma:	88 sivua, 5 liitesivua
Aika:	Syyskuu 2014
Avainsanat:	Tilaaja-tuottajamalli, ikäihmisten palvelut, näennäismarkkinat, julkisen valinnan teoria

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan näennäismarkkinoiden toimivuutta ikäihmisten palveluissa silloin, kun kunta soveltaa toiminnassaan tilaaja-tuottajamallia. Tutkimuksessa tarkastellaan kahden kaupungin, Hämeenlinnan ja Tampereen, tilaajan sekä tuottajan edustajien kokemuksia tilaaja-tuottajamallista ikäihmisten palveluissa. Empiirinen aineisto on kerätty haastattelemalla sekä kyselylomakkeen avulla.

Haastateltavien kokemuksiin perustuen tutkimuksessa käydään läpi neljä tilaaja-tuottajamallin toimivuuden osa-aluetta, jotka ovat: asiakas ja palvelun laatu, henkilöstö, kustannukset ja transaktiokustannukset sekä responsiivisuus. Tutkimuksessa sivutaan lisäksi kysymystä byrokratian itseintressitaipumuksista. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostuu sekä julkisen valinnan teoriasta että näennäismarkkinateoriasta. Julkisen valinnan teoria luettelee julkissektorilla useimmiten sovellettavan perinteisen hierarkkisen hallintomallin puutteita ja ehdottaa ratkaisuksi näennäismarkkinoiden perustamista kuntaan. Näennäismarkkinasovelluksen, kuten tilaaja-tuottajamallin, avulla julkisyhteisöön luodaan aitoja markkinoita muistuttava olotila, jonka oletetaan parantavan mm. palvelujen laatua ja kustannustehokkuutta sekä vähentävän byrokratian itseintressitaipumuksia.

Tutkimuksessa selvisi, että tilaaja-tuottajamallin myötä kustannustietoisuus ja tätä kautta myös kustannustehokkuus olivat lisääntyneet kummassakin case-kunnassa. Tilaaja-tuottajamallin koettiin estävän byrokratian itseintressitaipumuksia muun muassa siksi, että tilaajan ja tuottajan tehtävät erotetaan toisistaan. Palvelujen laadunseurannan ja -mittaamisen todettiin lisääntyneen kummassakin kunnassa tilaaja-tuottajamallin myötä. Palvelujen laadun koettiin parantuneen verrattuna perinteiseen hierarkkiseen palvelujen järjestämistapaan. Empiirisen aineiston perusteella asiakkaan näkökulmasta tarkasteltuna tilaaja-tuottajamalli vaikuttaa sekavalta ja asiakasohjauksen eriyttäminen tuotannosta tilaajan puolelle hidastaa jossain tapauksissa nopeaa puuttumista asiakkaan tilanteeseen. Tutkimuksessa selvisi, että tilaaja-tuottajamallia sovellettaessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti tilaajaorganisaation kokoon. Tilaajaorganisaation paisuminen on vastoin julkisen valinnan teorian esittämää vaatimusta pienistä organisaatioista. Toisaalta muuttuviin palvelutarpeisiin vastaaminen nopeasti voi olla mahdotonta, jos organisaatio on kooltaan pieni kunnan väkiluvun sitä vastoin ollessa suuri. Haastattelujen perusteella, henkilöstön näkökulmasta tarkasteltuna, tilaaja-tuottajamalli koettiin innostavana kilpailun vuoksi, sillä kannuste oman toiminnan parantamiseen saadaan vertaamalla ulkoa ostetun palveluntuottajan toimintaa omaan toimintaan. Osa kyselyyn vastanneista koki tilaaja-tuottajamallin kuitenkin sekavaksi.

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO.....	6
1.1 Tutkimuksen taustaa	6
1.2 Tutkimuksen tavoite	7
1.2.1 Tutkimusmenetelmä ja aineisto	7
1.2.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus	10
1.3 Tutkimuksen rakenne ja eteneminen	10
2 KUNTA PALVELUIDEN JÄRJESTÄJÄNÄ	12
2.1 Perinteinen hierarkkinen toimintatapa kuntapalveluissa	12
2.1.1 Kunnan toimielimet ja niiden päätehtävät	12
2.1.2 Perinteinen johtamismalli Suomen kunnissa	13
2.2 Markkinasuuntautuneet toimintatavat kuntapalveluissa.....	14
2.2.1 Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen historiaa	14
2.2.2 Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen keskeiset käsitteet.....	16
3 JULKISEN VALINNAN TEORIA JA NÄENNÄISMARKKINAT	18
3.1 Julkisen valinnan teoria	18
3.1.1 Julkisen valinnan teorian esittämä ihmiskäsitys	18
3.1.2 Yksilön ja kollektiivin toiminta	20
3.1.3 Julkisen valinnan teorian koulukunnat.....	22
3.1.4 Julkisen valinnan teorian kritiikkiä	23
3.2 Näennäismarkkinateoria	23
3.2.1 Tilaaja-tuottajamalli näennäismarkkinateorian sovelluksena	26
3.2.2 Näennäismarkkinateorian kritiikki.....	27
3.2.3 Managerialismi ja sen kritiikki	30
3.3 Transaktiokustannusteoria	31
4 CASE-KAUPUNGIT JA EMPIIRINEN TUTKIMUS.....	33
4.1 Tampere	33
4.2 Hämeenlinna	34
4.3 Tutkimuksen empiirisen aineiston hankinta	35
4.4 Hämeenlinna: Ikäihmisten palvelut ja tilaaja-tuottajamalli – Kaupungin oman palveluntuottajan näkökulma.....	36
4.4.1 Asiakas ja palvelun laatu	36
4.4.2 Henkilöstö	38
4.4.3 Kustannustietoisuus ja transaktiokustannukset.....	40
4.4.4 Responsiivisuus.....	42
4.5 Hämeenlinna: Ikäihmisten palvelut ja tilaaja-tuottajamalli – Tilaajan näkökulma	44

4.5.1 Asiakas ja palvelun laatu	44
4.5.2 Henkilöstö	46
4.5.3 Kustannustietoisuus ja transaktiokustannukset.....	47
4.5.4 Responsiivisuus.....	50
4.6 Hämeenlinnan tilaajan ja tuottajan kokemusten vertailu.....	50
4.6.1 Asiakas ja palvelun laatu	50
4.6.2 Henkilöstö	51
4.6.3 Kustannustietoisuus ja transaktiokustannukset.....	51
4.6.4 Responsiivisuus.....	52
4.7 Tampere: Ikäihmisten palvelut ja tilaaja-tuottajamalli – Kaupungin oman palveluntuottajan näkökulma.....	52
4.7.1 Asiakas ja palvelun laatu	54
4.7.2 Henkilöstö	56
4.7.3 Kustannustietoisuus ja transaktiokustannukset.....	59
4.7.4 Responsiivisuus.....	60
4.8 Tampere: Ikäihmisten palvelut ja tilaaja-tuottajamalli – Tilaajan näkökulma	61
4.8.1 Asiakas ja palvelun laatu	61
4.8.2 Henkilöstö	62
4.8.3 Kustannustietoisuus ja transaktiokustannukset.....	64
4.8.4 Responsiivisuus.....	65
4.9 Tampereen tilaajan ja tuottajan kokemusten vertailu	66
4.9.1 Asiakas ja palvelun laatu	66
4.9.2 Henkilöstö	66
4.9.3 Kustannustietoisuus ja transaktiokustannukset.....	67
4.9.4 Responsiivisuus.....	67
4.10 Kokemuksia Tampereen ja Hämeenlinnan tilaaja-tuottajamalleista kyselyn avulla	68
4.10.1 Kustannukset ja palveluiden laatu	69
4.10.2 Henkilöstö	71
4.10.3 Tilaajan ja tuottajan välinen suhde	72
4.10.4 Asiakas.....	73
5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA JATKOTUTKIMUSAIHEET	76
5.1 Johtopäätökset	76
5.2 Jatkotutkimusaiheet	83
LÄHTEET	85
Kirjallisuus ja lehdet.....	85
Muut lähteet.....	87
Internet-lähteet	87
Henkilölähteet	88

LIITEET	89
Liite 1. Kyselylomake.....	89
Liite 2. Kyselyn vastausten jakauma	92
Liite 3. Teemahaastattelurunko	93

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Tutkimukseni aihealue koostuu tilaaja-tuottajamallista ja näennäismarkkinoista, jonka eräs sovellus tilaaja-tuottajamalli on. Kunnalliseen palvelutuotantoon on 1990-luvun lamavuosista lähtien kohdistunut lisääntyvästi paineita ja vaatimuksia, joiden vuoksi kunnilla on ollut vaikeuksia selvittää palvelutehtävistään. Tähän kehitykseen johtaneita syitä löytyy sekä meno- että tulopuolelta. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 11.) Samoihin aikoihin 1990-luvulla, kuntien taistellessa talouden tasapainon kanssa, Suomi liittyi Euroopan Unioniin. Näiden haasteiden aikaan Suomen hallitus alkoi toteuttaa useita merkittäviä hallinnollisia uudistuksia. Suomen tiukentunut taloudellinen tilanne sai hallituksen omaksumaan niin kutsuttua uutta julkisjohtamista (New Public Management, NPM) muistuttavia toimintatapoja. (Juntunen & Leinonen 2007, 55.)

Kuntien tulot, joista suurimpina verot, eivät ole kasvaneet menojen tahdissa. Kehityksen taustalla on monia syitä, muun muassa väestörakenteen muutos. Kehitys on pakottanut kunnat miettimään vaihtoehtoisia palvelujen järjestämistapoja perinteisten hierarkkisten palvelujen järjestämistapojen sijaan. (Kallio ym. 2006, 9-11.) Yritysmailmasta omaksutut ja julkissektorille muokatut markkinasuuntautuneet toimintatavat ovat jatkuvasti lisääntyneet kuntien tavoissa järjestää palveluja ja niiden avulla pyritään vastaamaan ainakin osaan kuntien taloudellisista ongelmista. Näistä suhteellisen uusista palvelujen järjestämistavoista ollaan montaa eri mieltä, muun muassa siksi, että julkisyhteisön tavoite on lähtökohtaisesti erilainen, kuin voittoa tavoittelevan yrityksen. Markkinasuuntautuneiden mallien soveltamisessa julkisyhteisöissä on muutenkin monia eroavaisuuksia ja ongelmakohtia yritystoimintaan verrattuna. Eräs keskeinen eroavaisuus yritysmailmaan nähden on aitojen markkinoiden puute. Ongelma yritetään ratkaista luomalla kuntaan näennäismarkkinat. Näennäismarkkinoiden avulla kunnan on tarkoitus muun muassa luoda kilpailua ja tätä kautta parantaa palvelujen laatua sekä

lisätä kustannustehokkuutta. Eräs tapa luoda näennäismarkkinat kunnassa on ottaa käyttöön jokin tilaaja-tuottajatoimintatavan sovellus.

Näennäismarkkinasovellukset ovat yleistyneet julkisyhteisöissä niin Suomessa kuin muualla Euroopassakin joten tilaaja-tuottajatoimintatavan tutkiminen on tällä hetkellä ajankohtaista. Julkisen sektorin uudistukset koskettavat jokaista kansalaista. Perustelen tutkielmani aihevalintaa sekä edellä mainitulla, että omalla mielenkiinnollani aihetta kohtaan. Ajatus siitä, että yritysmaailmasta voidaan tuoda kunnalliseen toimintaan markkinoiden hyviä puolia, on kiehtova. Asia erikseen on, miten toiminta käytännössä onnistuu: onko esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin soveltamisesta enemmän hyötyä kuin haittaa kunnalle tai yksittäiselle kuntalaiselle. Pidemmällä tähtäimellä tarkasteltaessa hyötyjä tulisi olla enemmän. Vaikka jatkuvasti tiukentunut taloudellinen ahdinko on pakottanut niin valtion kuin kuntienkin päättäjät pohtimaan vaihtoehtoisia palvelujen järjestämistapoja, eivät nämä uudistukset saa tapahtua kuntalaisille tarjottavien palvelujen laadun kustannuksella.

1.2 Tutkimuksen tavoite

1.2.1 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tutkimukseni on kvalitatiivinen tutkimus. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2009, 161) kirjoittavat, että kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Hirsjärvi ym. (2009, 161) Määrittelevät kvalitatiivista tutkimusta myös siten, että kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään tutkimaan kohdetta *mahdollisimman kokonaisvaltaisesti*. Lisäksi kvalitatiivisessa tutkimuksessa on pyrkimyksenä löytää tai paljastaa tosiasioita, ei niinkään todentaa olemassa olevia väittämiä (Hirsjärvi ym. 2009, 161).

Tutkimukseni keskittyy näennäismarkkinoiden toimivuuteen ikäihmisten palveluissa tilaaja-tuottajamallin ollessa kyseessä. Kandidaatin tutkielman lopputuloksena erittelin näennäismarkkinoihin liittyvät ongelmat tilaaja-tuottajamallissa neljään eri kategoriaan. Tässä pro gradu-tutkielmassa syvennän kandidaatin tutkielmani aihetta ottamalla tutkimuksen kohteeksi kaksi case-kuntaa. Tutkimukseni tavoite on selvittää miten

tilaaja-tuottajatoimintatavan sovellus toimii case-kunnissa ikäihmisten palveluiden piirissä. Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu neljän henkilön asiantuntijahaastatteluista sekä kyselylomakkeella kerätystä aineistosta. Empiirinen aineisto on kerätty syksyllä 2013. Toteutin kaikki neljä haastattelua teemahaastatteluina. Teemahaastattelua aineistonkeruumenetelmänä perustelen sillä, että teemahaastattelu antaa enemmän tilaa keskustelulle, kuin puolistrukturoitu tai strukturoitu haastattelu.

Eskola ja Vastamäki kirjoittavat (26, 2010) että teemahaastattelu on eräänlainen keskustelu, joka tapahtuu tutkijan aloitteesta ja ehdoilla, ja jossa tutkija pyrkii saamaan tietoon häntä kiinnostavat asiat tutkimukseen liittyen. Teemahaastattelussa haastattelija määrittelee teema-alueet etukäteen ja varmistaa, että kaikki teemat käydään haastattelun aikana läpi, mutta teemojen järjestys ja laajuus vaihtelevat haastateltavasta riippuen (Eskola & Vastamäki 2010, 28–29). Koska osa haastateltavista työskentelee tilaajan organisaatiossa ja osa tuottajan organisaatiossa, oli perusteltua muodostaa haastattelua varten teemat, jolloin pystyin joustavasti keskustelemaan haastateltavan tiedoista riippuen jostain teemasta enemmän. Koska haastateltavien kokemustieto eroaa teemoista riippuen toisistaan, on osa haastattelujen alaluvuista pidempiä, osa taas lyhempiä sen mukaan, mitkä teemat on koettu tärkeiksi kussakin haastattelussa. Itse teemat muodostin hyödyntäen kandidaatin tutkielmassani tutkimustulokseksi muodostuneita kategorioita. Eskola ja Vastamäki (2010, 35) kirjoittavat, että eräs tapa muodostaa haastattelun teema on muuntaa teoreettinen käsite mitattavaan muotoon, eli teemaksi. Esimerkiksi byrokratian itseintressi -kysymys nousee haastatteluissa julkisen valinnan teorian teesistä, jonka mukaan hierarkkinen julkinen sektori mahdollistaa byrokraattien oman edun tavoittelun. Teemahaastattelut purin litteroinnin avulla jonka jälkeen tuhosin nauhoitteet joten haastateltavat pysyvät anonymoineina. Esittelen kunkin haastateltavan näkökulmia viittaamalla heihin termeillä tilaajan edustaja Tampereelta/Hämeenlinnasta ja tuottajan edustaja Tampereelta/Hämeenlinnasta.

Teemahaastattelujen lisäksi lähetin kyselyt Tampereen yliopiston kautta saatavalla e-lomakkeella Tampereen ja Hämeenlinnan ikäihmisten palveluihin liittyville henkilöille, joiden tiedot ovat saatavilla case-kaupunkien kotisivuilta. Jäljempänä erittelen ne tahot tarkemmin joille lähetin kyselyn. Kyselylomakkeella tavoitteeni oli saada kokonaisvaltaista näkökulmaa ikäihmisten palvelujen tilaajan ja tuottajan kokemuksista asiantuntijahaastattelujen lisäksi. Yksikään haastateltava ei ollut mukana

kyselytutkimuksessa. Kyselylomakkeessa (Liite 1.) on sekä avoimia että numeerisia kysymyksiä. Internet -kyselyyn liittyen Valli (2010, 113) varoittaa, että pakkovalintatilanteessa vastaaja voi jopa hermostua ja jättää kyselyn kesken, jos hänellä ei ole näkemystä kysytystä asiasta. Halusin eliminoida tämän mahdollisuuden joten kyselyssä oli jokaisen numeerisen kysymyksen kohdalla vaihtoehto ”*En osaa sanoa*”.

Avointen kysymysten etuja ovat muun muassa seuraavat Raine Vallin (2010, 126) mainitsemat edut: vastaajan mielipide voidaan saada selville perusteellisesti ja vastausten joukossa voi olla hyviä ideoita. Lisäksi aineistoa voidaan luokitella monella tavalla. Valli (2001, 101) erittelee kyselylomakkeen hyviä puolia ja toteaa, että kyselylomakkeella suoritettussa tutkimuksessa tutkija ei vaikuta läsnäolollaan vastauksiin. Luotettavuutta parantavana tekijänä nähdään se, että kysymykset esitetään jokaiselle henkilölle täysin samassa muodossa. Tällöin edes äänenpainot eivät vaikuta kysymyksen asetteluun (Valli 2001, 101). Lisäksi, kyselylomaketutkimuksen ollessa kyseessä vastaaja voi valita itselleen sopivimman vastausajankohdan, eikä se ole sidottu aikaan eikä paikkaan. (Valli 2010, 107).

Kyselylomakkeen heikkoutena Valli (2010, 104) mainitsee muun muassa kysymysten väärinymmärtämisen mahdollisuuden. Kysymysten on oltava yksiselitteisiä eivätkä ne saa olla johdattelevia. Myös vastausohjeiden tulee olla selkeät ja mahdollisimman tiiviit. (Valli 2010, 104 & 107.) Oman tutkimukseni kohdalla kyselylomakkeessa kysymys liittyen transaktiokustannuksiin aiheutti hämmennystä, sillä osa vastaajista vastasi siihen piirtämällä kysymysmerkin tai jättämällä kohdan tyhjäksi. Ennakoin tätä ja siksi laitoin sähköiseen kyselyyn transaktiokustannusten kohdalle kysymysmerkin, jota klikkaamalla aukesi lisäinformaatiota siitä, mitä transaktiokustannuksilla tarkoitetaan. Ilmeisesti kaikki vastaajat eivät tätä kuitenkaan huomanneet joten kysymykseen oli vastattu muun muassa kysymysmerkillä sekä kysymällä mitä transaktiokustannuksilla tässä tarkoitetaan.

1.2.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen raja

Tutkimuksessani selvitän näennäismarkkinoiden toimivuutta kunnassa silloin, kun kyseessä on tilaaja-tuottajatoimintatavan sovellus. Aihe on rajattu koskemaan ikäihmisten palveluita ja tuottajan näkökulma tutkimuksessa on pyydetty kummankin case-kunnan oman palvelutuotannon edustajalta. Näin ollen ulkoa ostetun palveluntuottajan näkökulmaa ei tässä pro gradu -tutkielmassa käsitellä. Tilaajaorganisaation edustajan kokemuksia tilaaja-tuottajamallin toimivuudesta on saatu haastattelemalla yhtä tilaajan edustajaa kummastakin case-kunnasta.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten tilaaja-tuottajamalli toimii haastateltavien kokemusten perusteella ikäihmisten palveluissa neljästä eri näkökulmasta, jotka ovat: 1. asiakas ja palvelun laatu 2. henkilöstö 3. kustannustietoisuus ja transaktiokustannukset ja 4. responsiivisuus. Lisäksi tarkastelen byrokratian itseintressi -kysymystä, sillä eräs näennäismarkkinoiden tärkeimmistä tehtävistä on estää byrokratian itseintressitaipumuksia.

Tiivistetysti tavoitteeni on arvioida näennäismarkkinoiden toimivuutta seuraavista näkökulmista, joiden kautta muodostuvat myös tutkimuskysymykseni:

1. Miten tilaaja-tuottajamalli vaikuttaa palvelujen responsiivisuuteen ja laatuun ikäihmisten palveluissa?
2. Miten tilaaja-tuottajamalli vaikuttaa henkilöstön työhön ikäihmisten palveluissa perinteiseen hierarkkiseen palvelujen järjestämistapaan verrattuna?
3. Saavutetaanko tilaaja-tuottajamallin avulla kustannussäästöjä ja mikä on transaktiokustannusten merkitys?

1.3 Tutkimuksen rakenne ja eteneminen

Johdantoluvun jälkeisessä pääluvussa esittelen kaksi vaihtoehtoista tapaa järjestää palvelut kunnissa. Käyn lyhyesti läpi perinteisen hierarkkisen palveluiden järjestämistavan sekä esittelen kunnan toimielimet ja niiden päätehtävät. Tämän jälkeen

selostan mitä tarkoitetaan markkinasuuntautuneilla toimintatavoilla kuntapalveluissa ja käyn läpi markkinasuuntautuneiden toimintatapojen keskeiset käsitteet.

Kolmannessa pääluvussa esittelen julkisen valinnan teorian sekä näennäismarkkinateorian, jotka auttavat ymmärtämään tilaaja-tuottajamallin oikeutusta teoreettisesta näkökulmasta tarkasteltuna. Esittelen myös tilaaja-tuottajamallin näennäismarkkinateorian sovelluksena. Käyn läpi julkisen valinnan teorialle, näennäismarkkinateorialle sekä managerialistisille malleille osoitettua kritiikkiä. Selostan tässä luvussa lyhyesti lisäksi transaktiokustannusteorian, jotta lukija tietää, mitä transaktiokustannuksilla tarkoitetaan.

Neljännessä pääluvussa esittelen lyhyesti tutkimuksen empiirisen osion kohteena olleet kunnat, jonka jälkeen käyn läpi neljä teemahaastattelua, jotka toteutin kahdessa case-kunnassa. Aloitan empiirisen osion läpikäymisen Hämeenlinnan kaupungin oman palveluntuottajan haastattelulla jonka jälkeen seuraa Hämeenlinnan tilaajan edustajan haastattelun läpikäynti. Lopuksi tiivistän lyhyesti Hämeenlinnan tilaajan ja tuottajan edustajan näkemysten vertailun. Tampereen haastattelut esittelen Hämeenlinnan haastattelujen läpikäymisen jälkeen samalla periaatteella. Jokainen haastattelu on jaettu neljään osioon, jotka ovat: asiakas ja palvelun laatu, henkilöstö, kustannustietoisuus ja transaktiokustannukset sekä responsiivisuus. Haastattelujen läpikäymisen jälkeen käsittelen kyselylomakkeella kerätyn aineiston.

Viidennessä pääluvussa esittelen keräämäni empiirisen aineiston sekä kirjallisuuden perusteella tekemäni johtopäätökset tilaaja-tuottajamallin toimivuudesta ikäihmisten palveluissa ja käyn läpi mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

2 KUNTA PALVELUIDEN JÄRJESTÄJÄNÄ

2.1 Perinteinen hierarkkinen toimintatapa kuntapalveluissa

2.1.1 Kunnan toimielimet ja niiden päätehtävät

Perinteisesti kunnat ovat järjestäneet palvelut kuntalaisille omana tuotantona, jolloin päätöksentekojärjestelmä on hierarkkinen. Kunta itse päättää palvelusta, rahoittaa ja tuottaa sen, sekä omistaa itse tuotannontekijät. Keskeistä hierarkkisessa toimintatavassa on byrokratia eli sääntöjärjestelmä, joka takaa kaikille tasapuolisen ja oikeudenmukaisen kohtelun. Ohjauksessa tarpeellista tietoa on resurssien hankintaan tarvittava määrärahan kokonaissumma ja menolajien määrärahat, joten tarvetta ei ole tuotteiden määrittelemiselle eikä tuotekohtaisten kustannusten laskemiselle. (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 254–255.) Kunnan vastuulla olevia palveluja ovat esimerkiksi koulut, vanhainkodit, terveyskeskukset, puistoyksiköt ja liikuntapalveluyksiköt. Näitä yksiköjä kutsutaan hierarkkisessa toimintatavassa tuotantoyksiköiksi. Tuotantoyksiköiden toimintaa taas ohjaavat hierarkiassa ylempänä olevat toimijat: valtuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat esikuntineen. Edellä lueteltuja voidaan kutsua ohjaaviksi yksiköiksi. (Kallio ym. 2006, 19–20.)

Valtuusto on kunnan ylin päättävä toimielin. Kaupungin valtuusto valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan äänestämällä. Kaupungin hallitus huolehtii valtuuston päätösten täytäntöönpanosta, sekä vastaa kaupungin hallinnosta ja taloudesta. Valtuusto valitsee hallituksen jäsenet. (Juntunen & Leinonen 2007, 19.) Valtuuston päätettävänä on mitä lautakuntia kuntaan perustetaan. Valtuusto päättää myös lautakuntien jäsenmäärän sekä toimivallan. Lautakunnat valitaan yleensä valtuuston toimikaudeksi, ellei valtuusto ole päättänyt lyhemmästä ajasta. (Suomen kuntaliitto.) Kunta voi perustaa halutessaan myös erillisiä johtokuntia palvelulaitosten, kuten koulujen, hallintoa varten. Johtokuntien tärkein tehtävä on nostaa esille käyttäjien mielipiteitä ja kokemuksia, sekä luoda vuorovaikutusta kyseisen palvelun käyttäjien ja laitoksen välille. (Haveri & Rönkkö 2007, 70–71.)

2.1.2 Perinteinen johtamismalli Suomen kunnissa

Hallitseva johtamismalli Suomen kunnissa oli pitkään Max Weberin (1864–1920) byrokratiateoriaan nojautuva byrokraattis-legalistinen malli. Tässä keskeistä on ollut mm. virkamiesten vahva asema, hierarkkinen johtaminen ja panosperusteinen budjetointi. Byrokraattis-legalistisen hallintojärjestelmän positiivisia piirteitä ovat varmuus, ennustettavuus, luotettavuus ja korruption hylkiminen, kun taas negatiivisina puolina on nähty jäykkyys, huono palvelukyky ja heikko kustannustehokkuus. (Haveri & Rönkkö 2007, 74.) Nämä negatiiviset puolet ovat juuri niitä, joita julkisen valinnan teoria erittelee ja esittääkin ratkaisuksi näennäismarkkinoiden, kuten tilaaja-tuottajamallin, perustamista kuntaan.

Weber on esittänyt byrokratian ideaalimallin (1985), jossa on luettelo byrokratian ominaispiirteistä. Olennaista on, että Weberin kuvaava byrokratian ideaalimalli ei edusta empiirisen tutkimuksen yhteenvetoa olemassa olevasta hallinnosta. Ideaalimallissaan Weber esittää selityksen ja tulkinnan ilmiöiden historiallisesta kehityksestä byrokratiassa. Malli on siis historiallinen ja historiallisesti tulkittava. Tästä syystä sitä, mitä nyt tapahtuu byrokratiassa ja hallinnossa, voidaan tarkastella suhteessa byrokratian ideaalimalliin. (Salminen 2004, 37–40.) Weberin esittämän byrokraattisen hallinnon ideaalimallin ominaispiirteitä ovat Salmisen (2004, 40) mukaan seuraavat:

- Virkamies on henkilökohtaisesti vapaa ja auktoriteetin alainen persoonattomien virkavelvollisuuksiensa osalta.
- Virat on organisoitu virkamieshierarkian mukaan.
- Viran toimivaltapiiri on määritelty selkein säädöksiin.
- Virka täytetään vapaan sopimussuhteen periaatteiden mukaisesti.
- Virkamiehet otetaan ammatillisen pätevyyden perusteella (arvioidaan mm. tutkinnon perusteella).
- Virkamiehellä on oikeus eläkkeeseen ja rahapalkkaan, joka määräytyy hierarkkisen aseman perusteella.
- Virka on hoitajansa päätyö.
- Yleneminen uralla perustuu virkaikään sekä ansioihin, joiden yhteisvaikutusta arvioi esimies.
- Virkamiehet eivät omista virkaansa eivätkä siihen liittyviä resursseja.

- Virkamiehet hoitavat virkaansa kurin ja valvonnan alaisina. (Salminen 2004, 40. ks. Weber 1978.)

Myös Suomen kunnissa on toteutunut ja toteutuu yhä yllä esitettyjen kriteerien mukaisia piirteitä hallinnossa. Perinteisessä hierarkkisessa toimintatavassa kunnassa ei ole kilpailua, eikä myöskään kilpailun tuomaa kannustinta palvelujen laatu- ja tehokkuuskysymyksiin liittyen. Nämä seikat voivat ainakin osittain selittää heikkoa kustannustehokkuutta kuten myös mahdollista palvelukyvyn heikkoutta. 1990-luvulla toteutetut kunnallishallinnon uudistukset alkoivat muokata hierarkkista julkista sektoria markkinaorientoituneempaan suuntaan ja antoivat kunnille enemmän liikkumavaraa jäykän byrokratian sijaan. Seuraavassa alaluvussa esittelen markkinasuuntautuneita toimintatapoja kuntapalveluissa sekä niiden historiaa.

2.2 Markkinasuuntautuneet toimintatavat kuntapalveluissa

2.2.1 Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen historiaa

Markkinasuuntautuneet toimintatavat alkoivat yleistyä Euroopassa julkisella sektorilla 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun aikana. Tällöin Euroopan maissa alettiin toteuttaa ohjelmia, joissa yksityisiä palveluja suosittiin julkisten sijaan ja samalla julkista rahoitusta supistettiin. Tätä julkishallinnon uudistumista kutsutaan uudeksi julkisjohtamiseksi (New Public Management, NPM). Uuden julkisjohtamisen taustalla vaikuttaa julkisen valinnan teoria (Public Choice, PC), joka koostuu pyrkimyksistä julkisen sektorin toiminnan parantamiseksi osoittamalla perinteisen hierarkkisen toimintatavan puutteita. (Kähkönen 2007, 12.) Lähdesmäki (2003, 11) kirjoittaa tutkimuksessaan, että asiantuntijoilla on erilaisia käsityksiä siitä, onko NPM doktriini, ideologia, johtamisfilosofia vai teoria. Lähdesmäen (2003) mukaan NPM:n periaatteiden muotoutuminen voidaan liittää moniin käytännön reformeihin, kuten myös joihinkin teorioihin. Lähdesmäki (2003, 12) korostaa, että reformi ei ole mikä tahansa muutos, vaan sillä tarkoitetaan hyödyllistä ja toivottua muutosta. Uuden julkisjohtamisen taustalla ovat muun muassa Ison-Britannian pääministerin Margaret Thatcherin valtakauden hallinnon uudistukset aivan 1970-luvun lopulta 1980-luvun loppuun. Nämä uudistukset vaikuttivat vielä 1990-luvun alussakin. Keskeistä uudistuksissa oli yksityistäminen, joka toteutettiin julkisen omaisuuden myyntinä,

uusina johtamistapoina ja julkisen sektorin kasvun rajoittamisena. Lisäksi julkisen sektorin henkilöstömäärää pyrittiin vähentämään. Julkisen toiminnan tehokkuutta alettiin kontrolloida tuottavuusmittareilla, henkilöstökatoilla, kustannusseurannalla ja julkisten hankintojen kilpailuttamisella. Uuden julkisjohtamisen painotuksia Ison-Britannian lisäksi seurasivat muun muassa Yhdysvallat, Uusi-Seelanti, Australia ja Suomi. (Salminen 2004, 77.)

Suomessa julkinen sektori alkoi laajentua hyvinvointivaltion rakentamisen aikoihin. Valtionhallinnon laajentuminen ajoittuu 1960-luvulle ja 1970-luvun alkuun, jolloin perustettiin virastoja ja organisoitiin hyvinvointipalveluja. Henkilöstön määrä lisääntyi nopeaan tahtiin ja vähitellen hallintokoneiston kasvun painopiste siirtyi kunnallishallintoon. Hyvinvointivaltion rakentaminen on nojannut suurelta osin talouden kasvuun. Pohjoismaissa jatkuva talouden kasvu mahdollisti resurssien ohjaamisen hyvinvointipalveluihin ja niiden hallinnoimiseen. (Lähdesmäki 2003, 18–19.)

Suomessa keskustelu markkinasuuntautuneisuuden lisäämisestä alkoi 1980-luvun loppupuolella. Tällöin muualla Länsi-Euroopassa julkisten menojen kasvua jo rajoitettiin. Vuonna 1988 Valtioneuvoston päätöksellä (12.5.1988) hyväksyttiin julkishallinnon uudistamiseen tähtäävä ohjelma, jonka tavoitteena oli muun muassa toteuttaa kehittämishankkeita päätösvallan siirtämiseksi hallinnossa alaspäin, hallinnon keventämiseksi sekä valtionhallinnon keskusvirastojen muuttamiseksi asiantuntijavirastoiksi. Vuosina 1992 ja 1994 julkistettiin julkisen sektorin uudistusohjelmat, joissa korostettiin markkinasuuntautuneita toimintamalleja. (Kähkönen 2007, 12.) Markkinasuuntautuneen toiminnan lisääntymiseen kunnissa vaikutti myös julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö: laki julkisista hankinnoista 1505/1992 (Kallio ym. 2006, 13).

Lähdesmäen (2003, 14) mukaan julkinen sektori on Suomessa laajentunut vuodesta 1970 vuoteen 1986 hitaammin kuin muissa Euroopan maissa keskimäärin. Tarkastelussa on verrattu julkisten menojen suhdetta bruttokansantuotteeseen. Suomessa julkiset menot ovat kasvaneet koko 1980-luvun ajan varsin nopeaan tahtiin. Julkisen sektorin työvoima muun muassa kasvoi yli 100 000 henkilöllä. Koska talous kehittyi suotuisasti, ei julkisen sektorin laajentumisen ongelmia huomattu. 1990-luvun

alun lama vaikutti siihen, että julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta nousi ennätyslukemiin. (Lähdesmäki 2003, 14.)

Julkisen sektorin uudistuksiin on Suomessa vaikuttanut muiden tekijöiden ohella myös hallinnon byrokratisoituminen, joka koettiin rasitteeksi. Byrokratiaongelmiin on pureuduttu 1980-luvun alussa byrokratiatalkoilla. Näissä talkoissa ehdotuksia palvelujen parantamiseksi ja virkavaltaisuuden vähentämiseksi pyydettiin virkamiehiltä itseltään. Byrokratian vähentämistoimenpiteillä haluttiin ensisijaisesti kehittää muun muassa virastojen asiakaspalvelua ja kansalaisia koskevia hallintomenettelyjä. (Lähdesmäki 2003, 17.) Kaiken kaikkiaan Suomessa julkisen sektorin uudistamisen taustalla vaikuttavat ongelmat ovat samankaltaisia kuin monissa muissakin maissa: vaatimus parantaa tehokkuutta ja tuottavuutta, talouden kriisi rahoitusongelmineen sekä hyvinvointivaltion institutionaaliseen perustaan kohdistuvat paineet. Lisäksi talouden taantuma 1990-luvun alussa sekä julkisen velan jatkuva kasvu ovat olleet uudistusten vauhdittajia Suomessa. (Lähdesmäki 2003, 17–18.)

2.2.2 Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen keskeiset käsitteet

Pelkistetysti lueteltuna markkinasuuntautuneita toimintatapoja ovat ostaminen ja myyminen aidoilla markkinoilla, ostaminen ja myyminen näennäismarkkinoilla (palvelusetelit, sisäiset ja ulkoiset tilaaja-tuottajamallit) sekä yhteistyömallit kuten isäntäkuntamallit (Meklin ym. 2009, 255). Markkinasuuntautuneissa toimintatavoissa kunnan talousroolit jakautuvat eri tahoille. Esimerkiksi tilaaja ja tuottaja ovat erillisiä toimijoita. Markkinasuuntautuneille toimintatavoille on lisäksi keskeistä se, että ohjaus perustuu sopimukseen ja ohjauksen kohteena ovat tuotteet. Ohjaus tapahtuu siis tilaajan ja tuottajan välisin sopimuksin, ei määräysvallan avulla kuten hierarkiassa. Kummankin osapuolen on oltava tietoinen sekä tuotteiden sisällöistä että niiden hinnoista. (Meklin ym. 2009, 257.)

Aidoilla markkinoilla ovat myyjät ja ostajat erillisiä toimijoita ja kumpikin taho arvioi kaupan kohdetta omasta näkökulmastaan. Kun kunta toimii aidoilla markkinoilla, yleensä ostajana tai tilaajana, se ostaa useimmiten verovarjoilla tuotteen kuntalaisille. Tässä nousee pohdittavaksi kysymys siitä, miten hyvin informaatio kuntalaisten tarpeista välittyy päätöksentekijöille. Tieto kuntalaisten tarpeista tulisi välittyä

poliittisten päättäjien kautta kunnan tilaajaorganisaatiolle, sekä palvelun käyttäjältä, eli kuntalaiselta, suoraan tuottajalle. (Meklin ym. 2009, 256.)

Näennäismarkkinoilla tarkoitetaan tilanteita joissa toteutuvat kyllä aitojen markkinoiden pääperiaatteet, mutta kunta on itse luonut ne erillisillä päätöksillään. Kunta voi esimerkiksi ottaa käyttöönsä tilaaja-tuottajamallin, jolloin se jakaa organisaationsa kahteen pääryhmään: tilaajiin ja tuottajiin. Mallissa tilaajat tilaavat verovaroidella tuotteita tuottajilta palvelujen käyttäjille eli kuntalaisille. Tuottajat voivat olla kunnan omia toimijoita, yrityksiä tai kolmannen sektorin toimijoita. Kunta voi ottaa käyttöönsä sisäiset markkinat, joilla kunnan omat yksiköt toimivat ostajina ja myyjinä. Sisäisillä markkinoilla tilaajat ja tuottajat kuuluvat samaan kuntakonserniin. Tällöin kuntakonserni on myös rahoittaja sekä omistaja. Tämä tilanne poikkeaa siis keskeisesti tavanomaisista markkinaolosuhteista. (Meklin ym. 2009, 256–257.)

3 JULKISEN VALINNAN TEORIA JA NÄENNÄISMARKKINAT

3.1 Julkisen valinnan teoria

3.1.1 Julkisen valinnan teorian esittämä ihmiskäsitys

Julkisen valinnan teorian perusajatuksena on käsitys ihmisestä egoistisena ja rationaalisena oman edun tavoittelijana. Ihmisen katsotaan olevan luonnostaan järjestelmällisen itsekäs, huolimatta siitä, toimiiko hän poliittisessa tai kansantaloudelle merkitsevässä roolissa. Yksilön etu määrää siten myös ryhmäkäyttäytymistä. Kuten edellä mainituista teorian pääpiirteistä arvata saattaa, ajattelu nojaa individualismiin ja taloudelliseen liberalismiin. (Boyne 1998.)

Julkisen valinnan teoria tarkastelee yksilöiden käyttäytymistä kollektiiveissa ja toiminnan perustana on taloudellinen käyttäytyminen. Julkisen valinnan teoria tutkii suljettujen järjestelmien, kuten julkinen sektori, käyttäytymistä. Teoria ei ole kiinnostunut perinteisistä avoimista järjestelmistä eli markkinoista. Julkisen valinnan teoriassa ihmisen ja yhteiskunnan suhde voidaan pelkistää seuraaviin kahteen teesiin: 1. Hyvässä yhteiskunnassa yksilö on tärkein päätöksentekijä. Yhteiskunnassa vallitsee demokratian säännöt, oikeudenmukaisuus, reilun pelin henki ja tehokkuus. Yhteiskunnallinen järjestys perustuu yksilöiden tahtoon. 2. Hyvä yhteiskuntapolitiikka on sitä, että yksilöitä on informoitu tarpeeksi yhteiskunnallisesta päätöksenteosta ja he ovat rationaalisia poliittisessa päätöksenteossa. Hyvä yhteiskuntapolitiikka = yksilöiden hyötyjen maksimoimista. Rationaalisuus on yksilöiden tavoitteiden ensisijaisuutta sekä kollektiivisessa valinnassa että markkinoilla tapahtuvassa valinnassa. (Salminen 2004.)

Julkisen valinnan teoria olettaa, että niin julkisella sektorilla, kuin yksityisillä markkinoillakin, on olemassa instituutioita, joilla on taipumus johtaa yksilöt maksimoimaan heidän omat mielenkiinnonkohteensa ainakin jossain määrin. Oman edun maksimoinnin sivutuotteena hankitaan sitten kauppatavara (hyöty) muille. (Tullock, Seldon & Brady 2002, 16, 27.) Teorian mukaan voidaan olettaa, että

esimerkiksi vaaleilla kuntalaisia edustamaan valitun poliitikon kannattaa viedä kuntalaisten toiveita eteenpäin, jotta hänet valitaan uudelleen seuraavissa vaaleissa. Tällöin hän voi ensisijaisesti hyötyä itse ja saavuttaa omia kiinnostuksen kohteitaan (vaikuttaminen, palkka) ja sivutuotteena edistää kuntalaisten etua. Oman edun tavoittelu nähdään tärkeämpänä, kuin yhteisen edun tavoittelu, joka tulee ikään kuin sivutuotteena. Tullock ym. (2002, 27) toteavatkin, että kun ihmisen käyttäytymistä tarkastellaan tässä kontekstissa, voidaan huomata, että moraalisisista asioista puhutaan suureen ääneen, mutta esimerkiksi köyhiä ollaan valmiita auttamaan antamalla vain viisi prosenttia tai vähemmän omasta omaisuudestaan *puhtaasti moraalisisista syistä*. Julkisen valinnan teorian mukaan ihmisellä on oltava jokin muukin kuin pelkkä auttamisen halu vaikuttimena jotta hän toimii yhteisen edun hyväksi. Näin ollen puhtaasti moraalisisista syistä toimitaan harvoin.

Julkisen valinnan teoria esittää perinteisen hierarkkisen toimintatavan ongelmana rent-seeking -käyttäytymisen. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisiin virkoihin hakeudutaan valtaan liittyvien etujen ja hyötyjen vuoksi. Tällainen oman edun tavoittelu vaatii kuitenkin yksilöltä taloudellisia uhrauksia. Teorian mukaan julkisen hallinnon virkoihin hakeudutaan ensisijaisesti yksilön odotettavissa olevan hyödyn, ei niinkään julkisen edun, vuoksi. (Salminen 2004, 68. ks. Buchanan & Tullock 1962, 18.) Yksilöiden välinen toiminta koetaan kannattavaksi, kun siihen osallistuva henkilö hyötyy vaihtosuhteesta itse. Poliittinen tai kollektiivinen toiminta nähdään samalla tavalla: kaksi tai useampi yksilö kokevat hyötyvänsä siitä, että he ajavat yhteistä päämäärää, joka on alun perin ollut jokaisen toimintaan osallistuvan henkilökohtainen päämäärä. (Buchanan & Tullock, 1962, 18–19.) Vallassa ovat siis ne henkilöt, jotka katsovat hyötyvänsä vallasta ja ovat valmiita myös suurimpiin uhrauksiin tavoitteisiinsa pääsemiseksi (Salminen & Niskanen 1996, 33).

Toisaalta voisi kysyä, että eikö mihin tahansa virkaan hakeuduta ennen kaikkea oman edun vuoksi? Vaikka virkamies ajattelisikin ensisijaisesti omaa etuaan, esimerkiksi palkkaa, ei tämä välttämättä sulje pois sitä, ettei sama virkamies hoitaisi työtehtäviään kunnianhimoisesti pyrkien toteuttamaan myös yhteisön etua. Jos teorian ajatuksena on se, että virkamies tai poliitikko työtehtäviä hoitaessaan pyrkii edistämään omaa etuaan tavalla, joka haittaa yhteisön etua, esimerkiksi poliittisessa päätöksentekotilanteessa haluaa koulun rakennettavan lähelle hänen perhettään, on toiminnan lähtökohta

tietenkin väärä. Tästä voisi jatkaa problematisointia siihen, onko sitten oikein havitella omaa etuaan, jos siitä ei aiheudu yhteisön edulle haittaa.

Julkisen valinnan teorian mukaan suuri määrä hallinnossa tehtävistä päätöksistä tulisi perustua markkinaperusteiseen valintaan, sillä näissä on mukana myös omistajavastuu (ownership-responsibility) (Salminen & Niskanen 1996, 33. ks. Buchanan 1969, 100). Tällöin ei oman edun tavoittelua nähdä enää niinkään ongelmana, vaan se voi jopa hyödyttää kollektiivia.

3.1.2 Yksilön ja kollektiivin toiminta

Valkama (2004, 49) kirjoittaa väitöskirjassaan *”Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla”*, että julkisen valinnan teorian mukaan hierarkkinen julkinen sektori on tehoton ja tuhlaavainen resurssien käytössä. Tämä selittyy Valkaman (2004, 49) mukaan sillä, että poliitikoilta ja viranhaltijoilta puuttuvat julkisen valinnan teorian mukaan riittävät kannustimet kustannusten valvontaan. Julkisen valinnan teorian mukaan ei myöskään voida olettaa, että poliitikot kykenisivät määrittelemään sellaiset tuotantotavoitteet julkiselle hallinnolle, että ne edustaisivat yhteisön etua. Syy yleisen edun toteutumattomuudelle ei ole ainoastaan viranhaltijoiden ja poliitikkojen. Sekä Valkama että Walsh toteavat, että kunnat eivät myöskään aktiivisesti kehitä työmenetelmiä ja palveluteknologiaa, sillä kunnallistaloudessa ei ole imperatiiveja jotka pakottaisivat tällaiseen toimintaan. Tämän lisäksi myös kannustimet puuttuvat. (Valkama 2004, 49. ks. Walsh 1995, 16–18.) Julkisen valinnan teoria olettaa, että byrokraatit pyrkivät maksimoimaan viraston menomäärärahat oman etunsa nimissä samalla, kun he tavoittelevat enemmän valtaa, statusta ja lisäkorvauksia (Valkama 2004, 49–50).

Julkisen valinnan teoriassa ei julkisen hallinnon organisaatioiden olemassaoloa pidetä itsestäänselvyytenä, vaan halutaan selvittää, miksi julkiset organisaatiot ovat olemassa. Itsestäänselvyytenä ei pidetä sitäkään, että julkinen valta ja sen toimintatapa palvella kansalaisia olisi pätevin. Julkisen valinnan teoria ehdottaa desentralisoitua, eli hajautettua, hallintomallia perinteisen byrokraattisen ja keskusjohtoisen hallintojärjestelmän tilalle korostaen sitä, että hajauttaminen ei saa olla itsetarkoitus, vaan tehokkuuteen tulee pyrkiä jokaisessa organisaatiossa ilman mitään tiettyä kaavaa.

(Hokkanen 1991.) Salminen (2004, 66) kirjoittaa, että desentralisointi voi luoda alueellisia ja paikallisia palvelurakenteita, joissa kansalaisten mahdollisuudet valita heille soveltuvimmat palvelumuodot ovat paremmat kuin sentralistisessa mallissa.

Julkisen valinnan teoria puhuu edellä mainittujen teemojen lisäksi niin kutsutusta free-rider -ongelmasta eli vapaamatkustajaongelmasta. Salminen (2004, 69) kirjoittaa, että suurissa organisaatioissa on vapaamatkustajia jotka eivät ole valmiita maksamaan kollektiivisista palveluista. Mitä suuremmaksi ja monimutkaisemmaksi organisaatio muuttuu, sitä hankalampi on näitä vapaamatkustajia valvoa. Salmisen (2004, 69) mukaan byrokratia ei ole tässäkään suhteessa toimiva organisaatiomuoto. Lisäksi Salminen (2004, 69) korostaa, että suurissa organisaatioissa yksilöillä on vain pieni mahdollisuus saada tietoa päätöksentekotilanteessa. Yksilön tiedonsaanti vähenee sitä mukaa kun organisaatio monimutkaistuu. Hajautettu hallintotapa vaikuttaa siis perustellulta ennen kaikkea yksilön näkökulmasta.

Julkisen valinnan teoria keskittyy tarkastelemaan niitä syitä, jotka johtavat taloudelliseen tehottomuuteen hallinnossa. Hokkasen (1991, 89) mukaan tämä analyysi perustuu taloustieteestä peräisin oleviin olettamuksiin, joiden mukaan kaikki julkiset organisaatiot toimivat tehottomasti, kun taas yksityisten organisaatioiden toiminta nähdään taloudellisessa mielessä tehokkaana. Perinteinen julkinen sektori nähdään tehottomana ihmisten itseintressin tavoittelun vuoksi, kun taas markkinaohjautuva julkinen sektori on tehokas juuri oman edun tavoittelun vuoksi. Markkinaohjautuva julkinen sektori nimittäin hyödyntää tätä negatiiviseksi koettua, mutta kuitenkin luonnollista, piirrettä. (Salminen & Niskanen 1996, 32.) Esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin toimiessa kuten oletetaan, tilaaja kilpailuttaa mahdolliset palveluntuottajat ja kukin tuottaja tavoittelee omaa etuaan haluten samalla tulla valituksi kilpailutuksessa. Tilaajan intressi toteutuu kun se löytää palveluntuottajan, jolta ostaa palvelu järkevään hintaan ja joka sitoutuu asetettuihin laatu- ja hintavaatimuksiin.

Julkisen valinnan teorian päätöksentekonäkemys keskittyy kustannussäästöihin ja tehokkuuteen. Ongelmaksi nähdään organisaatioiden paisuminen, sillä tällöin myös kustannukset paisuvat. Menoja rahoitetaan budjettivaroin, ja varat kerätään kansalaisilta veroina. Kansalainen taas ei tiedä mihin hänen maksamansa verot, eli uhraukset kollektiiville, on käytetty. Julkisen valinnan teorian esittämän ajattelutavan arvo

määräytyy sen mukaan, miten hyvin se onnistuu edistämään yksilöiden vapautta ja hyötyä. (Salminen 2004, 69.)

Niin kutsutun *Parkinsonin lain* (Parkinson 1971) mukaan virkamiesten määrä lisääntyy säännön mukaan riippumatta siitä työstä, jota on tehtävä. Työntekijämäärä pyrkii kasvamaan nimenomaan *byrokraattisissa* organisaatioissa työmäärästä riippumatta (Parkinson 1971). Parkinsonin lakiin perustuen huomio on kiinnitettävä byrokraattisten organisaatioiden kasvupyrkimyksiin, jotka voidaan nähdä myös itseintressin toteuttamispyrkimyksinä.

Salminen ja Niskanen (1996, 28) huomauttavat, että liberalistisesta näkökulmasta tarkasteltuna julkisen valinnan teorian mukaan kansalaisten tulisi itse omistaa hyvinvointipalvelujen tuotantovälineet suoraan, eikä abstraktin julkisen sektorin kautta. Liberalistisessa keskustelussa julkinen sektori nähdään koneistona, joka toimii kansalaisten tahdosta välittämättä (Salminen & Niskanen 1996, 28).

3.1.3 Julkisen valinnan teorian koulukunnat

Julkisen valinnan teorian historia ulottuu ainakin 1940-luvulle (Salminen 2004, 66). Julkisen valinnan teorian koulukunniksi on mainittu Virginian, Rochesterin ja Bloomingtonin koulukunnat, näistä rohkein ja teoriaa pisimmälle vievä on Virginian koulukunta. Inspiraatiota koulukunta on hakenut muun muassa Keynesin (1967) makrotaloustieteen, Pigoun (1929) hyvinvoinnin talousteorian ja Musgraven (1959) julkistalouden ajattelun kritisoinnista. Virginalainen koulukunta on muun muassa analysoinut byrokratiaa, julkisen vallan harjoittamaa säätelyä ja korruptiota. Koulukunta on keskittynyt poliittisten ja juridisten sekä hallinnollisten vuorovaikutusten tutkintaan. Rochesterin koulukunnan mielenkiinnon kohteena sen sijaan on ainoastaan politiikka. Koulukuntaa nimitetään myös Rochesterin positivisteiksi, sillä metodeinaan tämä koulukunta käyttää muun muassa tilastotiedettä, peliteoriaa ja matematiikkaa. Koulukunnan mukaan niin puolueiden strategiat, yksilöiden intressit kuin äänestäminenkin ovat kvantitatiivisia ilmiöitä, joten tämän vuoksi kvantitatiiviset menetelmät ovat perusteltuja tutkimusmenetelmiä. (Salminen & Niskanen 1996, 30.)

Bloomingtonin koulukunta on yhdistänyt molempien edellä mainittujen koulukuntien menetelmät: kvantitatiivisen empirismin ja Virginian koulukunnan filosofisen tutkimusotteen. Salmisen ja Niskasen (1996, 30) mukaan Bloomingtonilaiset ovat kyenneet tulkitsemaan julkista hallintoa muita julkisen valinnan teoreettisia suuntauksia paremmin. Koska koulukuntiakin on useita, ei julkisen valinnan teoriaa pidä käsittää yhtenäiseksi teoriaksi, vaan pikemmin koosteeksi eri auktoriteettien käsityksistä (Salminen & Niskanen 1996, 30–31).

3.1.4 Julkisen valinnan teorian kritiikkiä

Julkisen valinnan teoriaa on arvosteltu muun muassa siitä, että monet päätöksenteon kustannussäästöt ovat teoriassa helpommin toteutettavissa kuin käytännössä. Jo kustannusten kohdistaminen voi olla vaikeaa. On pohdittava mm. mitkä ovat hallinnollisia kustannuksia ja mitkä kustannukset johtuvat itse toiminnasta? Kritiikkinä mainitaan myös se, että ei ole todisteita niistä desentralisoidun hallintotavan eduista joita julkisen valinnan teoria luettelee. Lisäksi vaatimus pienistä organisaatioista voi olla ristiriidassa responsiivisuusvaatimuksen kanssa. (Salminen 2004, 70.) Responsiivisuudella tarkoitetaan sitä, miten herkästi kunta reagoi muuttuviin palvelutarpeisiin. Olennaista olisi tutkia lisääntykö reagoitiherkkyys ympäristön vaatimuksiin silloin, kun organisaation koko pienenee.

Salminen (2004, 70) kirjoittaa, että julkisen valinnan teoria ei ehkä ota riittävästi huomioon organisaatioiden menneisyyttä, hallintotoiminnan historiallisuutta tai hallinnon luonnetta yhteiskunnan luomana ja muuntelevana järjestelmänä. Salmisen (2004) mukaan voidaan olettaa, että julkisyhteisön hallintorakenne riippuu olennaisesti siitä, millaiseen yhteiskuntaan se on rakennettu.

3.2 Näennäismarkkinateoria

Julkisen valinnan teorian mukaan julkisen palvelutuotannon monien ongelmien keskeisimpänä syynä nähdään kilpailun puute. Julkisen valinnan teorian kilpailuteesin pohjalta on syntynyt näennäismarkkinateoria, joka pyrkii osoittamaan keinoja ratkaista kilpailun puute julkisessa hallinnossa. Teoria erottaa palvelujen järjestämisvastuun

palvelujen tuotannosta. Näennäismarkkinateorian mukaan kunta vastaa palvelujen järjestämistehtävästä. Tämä tehtävä voi sisältää myös rahoitusvastuun, mutta esimerkiksi kuntapalveluissa rahoitus voidaan jakaa valtion ja kuntalaisten kanssa. (Valkama 2004, 50–53.) Erottamalla palvelujen järjestämisvastuu ja tuotantovastuu toisistaan luodaan aitojen markkinoiden kaltainen olotila, jonka avulla pyritään mm. kustannustehokkaampaan toimintaan ja palvelujen laadun parantamiseen.

Liisa Kähkönen (2007, 21) esittää väitöskirjassaan ”*Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*” seitsemän ominaisuutta, jotka erottavat näennäismarkkinat tavallisista markkinoista ja hierarkiasta. Nämä ominaisuudet auttavat muodostamaan mielikuvan näennäismarkkinoista.

Ominaisuudet ovat:

1. Näennäismarkkinat ovat julkisen sektorin muodostamat ja ylläpitämät.
2. Julkinen sektori toimii palvelujen tilaajana ja ohjaajana.
3. Palvelu rahoitetaan pääasiassa verovaroin, joskus osittain myös asiakasmaksuin.
4. Palvelujen tuotanto on erotettu tilaamisesta ja toimintaa ohjataan sopimuksen avulla.
5. Näennäismarkkinoilla tuotetulla palvelulla on yleensä yhteiskunnallisia, kansalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita.
6. Näennäismarkkinoilla on erilaisia palveluntuottajia (esim. julkisia ja yksityisiä) joilla saattaa olla muita tavoitteita toiminnassaan kuin voiton tavoittelu.
7. Palvelunsaajat eivät yleensä kulutushetkellä maksa palvelusta, vaan palvelun tilaaja toimii heidän preferenssinsä välittäjänä ja rahoituksen ohjaajana. (Kähkönen 2007, 21.)

Näennäismarkkinateorian taustalla on hyvinvoinnin taloustiede (*welfare economics*). Hyvinvoinnin taloustieteellä tarkoitetaan taloustieteellistä teoriaa jonka avulla pyritään jäsentämään yhteiskunnan ja yksilön preferenssien yhteensovittamista. Esimerkiksi Pareto-tehokkuudella tarkoitetaan sitä laskennallista faktaa, että yksilön hyvinvointia ei voida lisätä ilman, ettei se vaikuttaisi jonkun toisen yksilön hyvinvointiin negatiivisesti. Pareto-parannuksella tarkoitetaan asemaa, jossa rajalliset resurssit allokoitetaan siten, että vähintään yhden yksilön asema paranee huonontamatta kenenkään muun asemaa. Pareto-käsitteeseen liittyvän ensimmäisen hyvinvointiteoreeman (*The First*

Fundamental Theorem of Welfare Economics) mukaan vapaat (kilpaillut) markkinat johtavat Pareto-tehokkuuteen ja resurssien tehokkaaseen allokaatioon, mutta seuraavilla ehdoilla: 1. kaikille mahdollisille hyödykkeille on markkinat ja 2. markkinoilla on täydellinen kilpailu. (Rosen 2008, 33–49.) Yhteiskunta ei kuitenkaan käytännössä aina toimi tämän talousteoreettisen mallin mukaan, jonka vuoksi on perusteltua, että valtio puuttuu talouden toimintaan. Toinen syy siihen, että julkishallinto puuttuu markkinoiden toimintaan, on markkinoiden epäonnistuminen syystä tai toisesta (Rosen 2008, 33–49). Hyvinvoinnin taloustieteen ja tämän teoreeman perusteella näennäismarkkinoiden perustamisella voidaan pyrkiä Pareto-tehokkuuteen ja myös tehokkaampaan resurssien allokointiin julkisyhteisössä silloin, kun näennäismarkkinoilla saadaan aikaan kilpailua.

Näennäismarkkinateorian mukaan palvelujen tuotantovastuut jaetaan erilaisille palveluntuottajille, joiden tulee olla vähintään puoli-itsenäisiä. Näin myös itseintressin edistämiseen taipuvaisista hallintobyrokraateista muodostetaan vähintään puoli-itsenäisiä palveluntuottajia, jotka sitten pakotetaan ja toisaalta myös vapautetaan kilpailemaan palvelutoimeksiantoja itselleen. Näennäismarkkinateorian mukainen idea palvelujen järjestämisestä tuotannon sijaan mahdollistaa kilpailun käyttöönoton kunnallishallinnossa. Kilpailuttamisen oletetaan parantavan palvelujen laatua. (Valkama 2004, 53. ks. Le Grand & Bartlett 1994, 1-12., Boyne 1998, 13 ja 6-7., Lowery 1999, 35., Blom 2000, 35.) Julkisten palvelujen tuotanto-oikeuksista kilpailevien palveluntuottajien ja palveluja tarvitsevien kollektiivisten kulutusyksiköiden (julkisen hallinnon yksiköt kuten kunta, valtio ja maakunta) välille muodostuvaa tilannetta kutsutaan näennäismarkkinoiksi (Valkama 2004, 53. ks. Kähkönen 2001, 11). Näennäismarkkinat eivät ole pysyvä olotila, vaan kunta voi halutessaan lopettaa kilpailuttamisen ja siirtyä takaisin hierarkkiseen järjestelmään. Samoin näennäismarkkinat voidaan perustaa koska tahansa kunnallispoliittisin päätöksin. (Valkama 2004, 53.) Näennäismarkkinoilla pyritään ratkaisemaan muun muassa ne julkisen hallinnon epäonnistumisen ongelmat, jotka syntyvät virkamiesten ja poliitikkojen oman edun tavoittelusta (Kähkönen 2007, 39).

3.2.1 Tilaaja-tuottajamalli näennäismarkkinateorian sovelluksena

Kun kunta soveltaa toiminnassaan tilaaja-tuottajamallia vastuut jakautuvat seuraavasti: tilaaja vastaa palveluiden järjestämisestä ja tuottaja tuottaa sovitut palvelut. Tilaajan ydintehtäviin kuuluvat palvelutarpeen ja sen kehityksen arviointi sekä palveluiden hankinta. Tilaamistehtävät kuuluvat poliitikoille, jotka määrittelevät, mitä palveluja kunnan verovarilla hankitaan. Tavoitteista ja palveluiden valinnoista päätetään kunnan demokraattisissa päätöksentekokoelimityksissä jotka esittelin edellisessä pääluvussa. Tilaajan tulisi olla hankintatoimen ammattilainen, joka arvioi, kilpailuttaa, sekä tekee tilauksia ja valvoo tilausten noudattamista. (Kuopila, Möttönen, Blom, Ojala, Pohjola, Lähteenmäki, Pulkkinen, Koivunen, Eloranta, Päckilä & Ruotsalainen 2007, 10.)

Palveluntuottajan tehtäviin kuuluu päättäminen siitä miten tilaajan kanssa sovitut palvelut tuotetaan. Tuottaja vastaa palveluidensa laadusta niin asiakkaille kuin tilaajallekin. Tuottajat voivat olla kunnan omassa organisaatiossa toimivia yksiköitä tai ulkoisia yksiköitä. Tilaaja-tuottajatoimintatavasta ei ole olemassa yhtä tiettyä ideaalimallia, sovelluksia sen sijaan riittää, joista kunta voi valita sille sopivimman toimintatavan. Toimintatavan käytännön sovellusta kutsutaan tilaaja-tuottajamalliksi. Tilaaja-tuottajamallin yhteydessä puhutaan tuotteistamisesta. Tuotteistamisella tarkoitetaan palvelun käsitteellistämistä siten, että niin tilaaja kuin tuottajakin tietävät mistä hankittavassa palvelussa on kyse. Näin palvelutuotteista muodostetaan kokonaisuuksia joiden kustannukset voidaan laskea. Tuotteistaminen liittyy suurelta osin asiakaslähtöiseen palveluiden kehittämiseen. (Kuopila ym. 2007, 10–11.)

Tilaaja-tuottajamalliin voi kuulua kilpailua tai olla kuulumatta riippuen toimintatavan sovelluksesta. Jos mallissa hyödynnetään kilpailua, on tilaajan, eli kunnan, tehtävä järjestää tarjouskilpailu jonkin sen vastuulla olevan tehtävän hoitamiseksi. Palvelutuotanto kilpailutetaan oikeilla markkinoilla tai näennäismarkkinoilla. Kilpailuttamiselle vaihtoehtoinen toimintatapa on tuottaa palvelu itse tai ostaa palvelu suoraan joltain tuottajalta ilman kilpailuttamista. (Kähkönen 2007, 27.) Aina ei kunnalla ole edes mahdollisuutta kilpailuttaa palveluntuottajia. Ongelmia saattavat aiheuttaa esimerkiksi pitkät välimatkat tai puutteellinen vaihtoehtoisten palveluntuottajien, kuten yritysten, määrä jolloin kilpailutukselle ei edes synny edellytyksiä.

Kunnan tavoite on tuottaa palveluja asukkaalleen, pyrkiä varmistamaan palvelujen laatu ja saatavuus, sekä tämän myötä maksimoida kuntalaisten hyvinvointi. Sen lisäksi, että julkinen sektori pyrkii kuntalaisten hyvinvoinnin maksimointiin, se pyrkii lisäksi markkinoiden epäonnistumisten korjaamiseen. Kähkösen (2007, 29) mukaan markkinoiden epäonnistuminen jossain tehtävässä, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että julkinen sektori onnistuisi paremmin näennäismarkkinoiden muodostamisessa tai palvelujen hierarkkisessa tuottamisessa, mutta julkinen sektori voi vähentää useita markkinoiden epäonnistumiseen johtavia syitä. On mielenkiintoista, että julkinen sektori pyrkii korjaamaan markkinoiden puutteet, kun samalla se markkinasuuntautuneita toimintatapoja soveltaessaan pyrkii toimimaan kuten oikeat markkinat. Tästä näkökulmasta ajateltuna voisi olla aiheellista tutkia julkisyhteisöön sovellettavien markkinasuuntautuneiden toimintamallien tehokkuutta yleisesti.

3.2.2 Näennäismarkkinateorian kritiikki

Näennäismarkkinoiden ongelmana, erityisesti paikallishallinnon palveluja ajatellen, voidaan Kähkösen (2007, 39) mukaan nähdä se, että ne epäonnistuvat samasta syystä kuin oikeatkin markkinat: suurin osa paikallishallinnon palveluista muistuttaa kyllä yksityisiä hyödykkeitä, ja ne ovat vain osittain kollektiivisia, mutta paikallisten palveluiden markkinat ovat harvoin kilpailulliset. Kähkönen (2007, 39) kirjoittaa, että niin paikallishallinnon näennäismarkkinoiden, kuin markkinoidenkin yleisin ongelma on epätäydellinen kilpailu ja markkinoiden puute sinänsä.

Valkama (2004, 54) kirjoittaa väitöskirjassaan, että näennäismarkkinoilla huomioita on kiinnitettävä erityisesti kuntalaisten tarpeisiin. Valkama siteeraa Kähköstä (2001, 11 ja 2002, 288) huomauttaen, että tältä osin näennäismarkkinateoria korostaa sitä, että kollektiivisen kulutusyksikön pitää tilaustoiminnallaan edistää palvelunkäyttäjien hyvinvoinnin lisäämistä. Hallinnon yhdenvertaisuusperiaatteet edellyttävät kansalaisten yhdenvertaista kohtelua, näin ollen ei tilaaja eikä tuottaja, tai tilaaja-tuottajamalli kokonaisuudessaan, saa näennäismarkkinoilla suosia mitään tiettyä kuntalais- tai asiakasryhmää.

Bartlett ja Le Grand (1994, 13–19) ovat luoneet kriteerit joiden avulla voidaan arvioida näennäismarkkinoiden menestyksellisyttä. Bartlettin ja Le Grandin (1994, 13–14) mukaan näennäismarkkinoiden käyttöönotosta on kuluttava vuosia, ennen kuin voidaan arvioida sitä, miten näennäismarkkinat ovat todellisuudessa toimineet. Tämä on järkeenkäypää kun ajattelee sitä, miten suuri muutos julkisessa palveluorganisaatiossa tapahtuu näennäismarkkinoiden luomisen myötä.

Bartlett ja Le Grand (1994, 13–14) korostavat, että jo näennäismarkkinoiden luomisvaiheessa on määriteltävä kriteerit, joilla voidaan arvioida näennäismarkkinoiden onnistumista. Lisäksi on olennaista määritellä se, mitä ylipäättään tarkoitetaan menestyksekkäillä näennäismarkkinoilla. Le Grandin ja Bartlettin (1994, 14) mukaan menestyksellisten näennäismarkkinoiden on täytettävä neljä ehtoa: tehokkuus (*efficiency*), responsiivisuus (*responsiveness*), oikeudenmukaisuus (*equity*) ja valinnan mahdollisuus (*choice*). Tehokkuuteen liittyen olennaista on se, että tehokkuusehto määritellään selkeästi. Lisäksi tehokkuusehdon avulla tulee kyetä paljastamaan asiaton toiminta. Tehokkuudesta voidaan käyttää esimerkiksi määritelmää, jonka mukaan palvelujen laatu- ja määrävaatimukset saavutetaan minimoiden kustannukset (*crude efficiency*). Toinen vaihtoehto arvioida tehokkuutta, on kiinnittää huomio niin sanottuun tuottavaan tehokkuuteen (*productive efficiency*), joka voidaan rinnastaa vastinetta (vero)rahalle – käsitteeseen (*value for money*). (Le Grand & Bartlett, 1994, 14–15.)

Yleinen julkisiin virkoihin kohdistuva kritiikin aihe on se, että viranhaltijoiden väitetään välittävän enemmän oman edun tavoittelustaan, kuin asiakkaasta itsestään. Bartlett ja Le Grand (1994, 15–16) toteavat, että tämä havainto perustuu pikemmin anekdoottiin, kuin systemaattisiin empiirisiin havaintoihin. Tästä huolimatta, poikkeuksetta jokainen kansalainen on joskus kohdannut itsen kohdistuvaa negatiivista (ylimielistä tms.) kohtelua ollessaan julkisen palvelun piirissä asiakkaana. Edellä mainitun vuoksi responsiivisuus on huomion arvoinen asia näennäismarkkinoiden menestyksellisyttä arvioitaessa. *Responsiivisuudella* tarkoitetaan kykyä reagoida asiakkaiden muuttuviin tarpeisiin. (Bartlett & Le Grand 1994, 15–16.) *Oikeudenmukaisuus* hyvin toimivien näennäismarkkinoiden kriteerinä, kiteytyy kysymykseen siitä, *missä määrin* näennäismarkkinat parantavat kuntalaisten tarpeiden ja hyvinvointipalveluiden yhteensopivuutta (Bartlett & Le Grand 1994, 18–19). *Valinnan mahdollisuudella*, voidaan tarkoittaa joko palvelun valintaa tai palveluntuottajan valintaa. Palvelu voidaan

valita esimerkiksi kotihoidon tai sairaalapalvelun väliltä. Palveluntuottajan valinnalla tarkoitetaan sitä, mikä useista saman palvelun palveluntuottajista valitaan kussakin tapauksessa. Valinnan mahdollisuutta pohdittaessa on mietittävä lisäksi kenen valinnan vapauteen huomio kiinnitetään, sillä tietyn kansalaisryhmän valinnan mahdollisuuksia lisättäessä, voivat toisen kansalaisryhmän valinnan mahdollisuudet supistua. (Bartlett & Le Grand 1994, 16–17.) Edellä mainittu liittyy Pareto-tehokkuuteen, joka tulee ottaa huomioon näennäismarkkinoiden onnistumisen kriteerejä määritettäessä.

Valkama (2004, 55) kirjoittaa, että usein valinnan vapauteen liitetään näennäismarkkinoiden yhteydessä kuntalaisen mahdollisuus poistua kunnallisista palveluista (exit), jolla taas voidaan korvata äänen (voice) käyttö. Jäämällä pois kunnallisen palvelun piiristä, kuntalainen siis ”äänestää jaloillaan” äänensä sijaan. Toisinaan asian ratkaisu ei kuntalaisen näkökulmasta kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Kunnallinen palvelu tai kunnan velvollisuus hoitaa jokin asia, saattaa olla huonosti järjestetty ja se voi jopa haitata jokapäiväistä elämää. Tällöin jaloilla äänestämisen ei olekaan niin yksinkertaista. Esimerkiksi ikäihmisten palvelujen piirissä ongelmana saattaa vanhainkodissa olla henkilökunnan vähyys, eikä vanhuksella välttämättä ole mahdollisuutta lähteä pois kyseisen palvelun piiristä, vaikka hän niin tahtoisi tehdäkin.

Harisalo (1986, 15) kirjoittaakin, että kuntalaisten valinnan vapaus suhteessa julkisiin palveluihin on rajoitettu, sillä kuntalaiset eivät voi periaatteessa valita haluavatko he käyttää palvelua vai eivät. Kun julkinen palvelu on tuotettu, se on kaikkien käytettävissä. Tästä syystä kuntalaiset saattavat joutua käyttämään julkisia palveluita, jotka eivät vastaa heidän preferenssejään. Harisalo (1986, 15) esittää esimerkin kaupunginosasta, jossa kadut jatkuvasti ruuhkautuvat. Ruuhkautuminen taas hidastaa kauppaa- ja työmatkoja. Ongelmien tunnistaminen tämän kaupunginosan kannalta voi vaikeutua siksi, että tästä kaupunginosasta ei ole valittu yhtään valtuutettua. Tulisikin selvittää voidaanko näennäismarkkinoiden avulla puuttua edellä mainitun kaltaisiin ongelmiin. Harisalo (1986, 23) toteaa, että julkisen valinnan teorian mukaan jokainen kuntalainen on omien etujensa paras tulkitsija. Kuntalaisten tarpeet tulee tuoda mahdollisimman hyvin esiin ja toivottavaa on kuntalaisten osallistuminen. Lisäksi kuntalaisten edellytyksiä arvioida omia intressejään on rajoitettava mahdollisimman vähän. Kuntalaisten preferenssit on siis ensin tuotava esiin ja tämän jälkeen täytyy

kollektiivisen kulutusyksikön, eli kunnan, päättää siitä, millä tavoin vaaditut palvelut tuotetaan niin, että ne hyödyttävät eniten kuntalaisia. Edustuksellinen demokratia pyrkii juuri tähän tavoitteeseen, mutta siltikään jokaisen kuntalaisen ääni ei tule kuulluksi.

3.2.3 Managerialismi ja sen kritiikki

Uuteen julkisjohtamiseen liittyy oppi managerialismista. Managerialismissa hyvää johtajuutta etsitään kiinnittämällä huomio yksityisen sektorin saavutuksiin. Tehokkuuden ja tuottavuuden vaatimuksia asetetaan yhä lisää julkiselle sektorille ja hyvinvointipalvelujen tuottamiselle. (Salminen 2004, 77.) Opin nimestä voi päätellä, että johtajuus ja johtajat ovat avainasemassa. Salmisen (2004, 77) mukaan managerialismissa ovat eri aikoina painottuneet erilaiset kriteerit. Näitä kriteerejä ovat: julkisten menojen leikkaukset, julkisten palvelujen markkinahakuisuus, tavoite saada aikaan enemmän pienemmillä resursseilla, (tähän pyrkii yhtäläillä myös hierarkkinen järjestelmä) yrittäjäyys ja muutosjohtaminen. Salminen (2004, 78) esittää pro gradu -tutkielmalleni relevantin kysymyksen pohtiessaan *”Voidaanko yksityisen sektorin käytäntöjä siirtää julkiseen toimintaan?”* Vastauksena kysymykseen hän toteaa, että toisaalta yksityisen puolen johtamisoppeja voidaan jossain määrin siirtää julkisen sektorin toimintaan ainakin silloin, kun kyse on mikrotasoisista päätöksistä. Mikrotason päätöksissä johtaminen on samankaltaista sekä yksityisellä, että julkisella sektorilla. Tosin näissä tapauksissa virkamiesten eettisyyttä ja palvelujen oikeudenmukaisuutta koskevat kysymykset on Salmisen (2004, 78) mukaan siirretty syrjään taloudellisuutta koskevien arviointien tieltä. Vaihtoehtoinen näkökulma edelliselle on, että johtamisen geneerisyyttä ei sellaisenaan hyväksytä lainkaan tai pidetä edes realistisena. Tästä näkökulmasta käsin julkisella sektorilla on oma toiminnanlogiikkansa ja teoriansa, johon yksityisen sektorin mallit eivät yllä. Leena Eräsaari edustaa selkeästi jälkimmäistä ajattelutapaa. Eräsaari kirjoittaa Vääryyskirjassa (2006, 90) julkaistussa artikkelissaan *”New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä”*, että NMP-malli ja sen taustalla oleva managerialistinen ajattelusuunta on *”Viettelevä kertomus”*. Tällä hän viittaa siihen, että markkinasuuntautuneisiin malleihin keskeisesti liittyvät ajatukset kumppanuudesta, kilpailusta, verkostoista ja johtamisesta antavat kyllä lupauksen paremmasta, mutta todellisuus on toista. Eräsaaren (2006, 90) mukaan NPM-mallia ehditään hädin tuskin jalkauttamaan kuntaan, kun aletaankin jo suunnitella uutta projektia tai uudistusta.

Valkama (2004, 208) pohtii tilaaja-tuottajamallin ongelmia silloin, kun mallin sovellus on vapaaehtoisesti kunnan käytettävissä. Hän kritisoi tilannetta, jossa tilaaja-tuottajamallin ja kilpailuttamisen toteuttaminen jätetään kuntakohtaisen vapaaehtoisuuden varaan. Valkaman (2004, 208) mukaan tällaisessa tilanteessa kilpailutuksesta voi tulla sattumanvaraista ja epäsystemaattista. Vapaaehtoisuuden vallitessa tilaaja pystyy taktikoimaan muun muassa kilpailuttamisajankohdissa ja -kohteissa, mikä voi johtaa tilaajan omien ennakkosuosikkien kannalta sopiviin kilpailutustoteutuksiin. Tämä seikka liittyy byrokratian itseintressitaipumuksiin ja siihen, että tilaajaorganisaatio kykenee tällaisessa tilanteessa tilaaja-tuottajamallin myötä toteuttamaan omaa etuaan. Valkama (2004, 208) toteaa, että pakollinen tilaaja-tuottajamalli edistäisi enemmän kilpailuneutraalien näennäismarkkinoiden saavuttamista, sillä pakollinen kilpailuttaminen synnyttää näennäismarkkinoille muun muassa toistuvan tehostamisvaatimuksen.

3.3 Transaktiokustannusteoria

Transaktiokustannuksia tarkoitettaessa puhutaan usein myös vaihdantakustannuksista tai liiketoimintakustannuksista. Transaktiokustannusajattelun lähtökohtana on ajatus siitä, että ihmisten toiminta tuotannon organisoimiseksi aiheuttaa erilaisia kustannuksia: vaihdannan hallinnan kustannuksia. Näitä kustannuksia aiheutuu esimerkiksi toiminnan valvonnasta sekä sopimusneuvotteluista. Transaktiokustannusten merkitys kasvaa kun tuotanto monimutkaistuu, epävarmuus kasvaa ja erikoistumisen tarve on suuri. (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 71.)

Haastatteluissa ja kyselyssä esitin kysymyksen transaktiokustannuksiin liittyen, sillä transaktiokustannusten lisääntyminen ja esiintyminen on oletettavaa silloin kun kunta siirtyy tilaaja-tuottajamalliin. Tutkimuksessani olin kiinnostunut myös siitä, aiheuttaako itse tilaaja-tuottajamallin soveltaminen lisää transaktiokustannuksia. On kuitenkin huomattava, että transaktiokustannusten operationalisoiminen ei ole helppoa. Männistön (2002, 91) mukaan transaktiokustannuksia voidaan jäljittää ainakin etsintä-, neuvottelu-, valvonta- ja liikesuhteiden lopettamiskustannuksista. Etsintäkustannukset liittyvät muun muassa siihen, että hyödykkeen ominaisuuksia koskeva informaatio ei ole täydellistä. Kyse on tällöin suoritteiden epävarmuudesta ja näin ollen resursseja on uhrattava riittävän

tiedon saamiseksi. Täydellistä informaatiota ei kuitenkaan kustannusten takia voi tai kannata hankkia, jolloin niin myyjän kuin ostajankin arvio hyödykkeestä on aina epätäydellinen. (Männistö 2002, 91.)

4 CASE-KAUPUNGIT JA EMPIIRINEN TUTKIMUS

4.1 Tampere

Tampereen kaupunki järjestää palvelut tilaaja-tuottajatoimintatavan sovelluksena monituottajamallia hyödyntäen. Tällöin kaupungin oman tuotannon rinnalla on yritysten ja yhteisöjen palvelutuotantoa. Tampereen toimintamallissa on erotettu palveluiden tilaaja ja tuottajat toisistaan. Tilaajan tehtävänä on palvelutarpeiden arviointi. Tilaaja myös valitsee kuhunkin tilanteeseen tarkoituksenmukaisen palvelujen tuotantotavan. Tilaajan ja tuottajan välisellä palvelusopimuksella määritellään tilattavien palvelujen sisältö, hinta ja laajuus. Uusia vaihtoehtoja palvelujen tuottamiseen Tampere etsii sekä olemassa olevilta palvelumarkkinoilta että luomalla uusia markkinoita. Samalla Tampere pyrkii myös lisäämään omien palvelujensa tuottavuutta. Tampereen omaa palvelutuotantoa organisoidaan asiakaslähtöisesti ja palvelujen tuotteistusta kehitetään. Tampereen kaupunki korostaa asiakkaan merkitystä yhteistyökumppanina ja kaupunki kerää kuntalaisilta asiakaspalautetta järjestelmällisesti sekä pyrkii lisäämään suoran vaikuttamisen mahdollisuuksia. Tampereella toimivat muun muassa alueelliset työryhmät, Alvarit, jotka koostuvat alueiden asukkaista ja järjestöjen edustajista. Alvarit osallistuvat palvelujen suunnitteluun ottamalla kantaa valmisteltaviin asioihin. (Tampereen kaupungin esite.)

Tampereen toimintamallissa tilaajatoiminta on organisoitu asiakaslähtöisesti kuuteen ydinprosessiin. Näistä ydinprosesseista vastaavat kuusi tilaajalautakuntaa. Ydinprosessit ovat: ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitäminen, lasten ja nuorten kasvun tukeminen, osaamisen ja elinkeinojen kehittäminen, sivistyksen ja elämänlaadun edistäminen, terveyden ja toimintakyvyn edistäminen ja kaupunkiympäristön kehittäminen. 1.1.2011 on lisäksi aloittanut toimintansa Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunta, joka toimii Tampereen ja lähikuntien yhteisenä seudullisena joukkoliikenteen viranomaisena Tampereen kaupunginvaltuuston ja -hallituksen alaisuudessa. (Tampereen kaupungin esite.) Tilaajaryhmä valmistelee tilaajalautakuntien päätettäväksi tulevat asiat. Tilaajaryhmän toiminnasta vastaa tilaajajohtaja ja ydinprosesseista vastaavat tilaajapäälliköt. Kaupungin oma palvelutuotanto on

organisoitu kuudeksi tuotantoalueeksi, joita johtavat valtuuston valitsevat johtokunnat sekä johtokuntien valitsevat tuotantojohtajat. Sosiaali- ja terveystalvaeluita tuottavat avopalveluiden, laitoshoidon sekä erikoissairaanhoidon tuotantoalueet. (Tampereen kaupungin esite.)

Tampereella asuu noin 30000 yli 65-vuotiasta ihmistä. Ikäihmisten palvelujen tavoitteena Tampereella on edesauttaa mahdollisimman monen ikäihmisen mahdollisimman pitkään jatkuva turvallinen kotona asuminen. Kaupungin tilaajaorganisaatio vastaa ikäihmisten palvelujen järjestämisestä. Osa ikäihmisten palveluista tuotetaan kunnan omana palvelutuotantona ja osa ostetaan ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. (Tampereen perhe- ja sosiaalipalvelut.) Kaupungin omista tuotantoalueista ikäihmisten palveluja järjestävät erikoissairaanhoido, avopalvelut sekä laitoshoido. Kotihoidon tuotantoyksikkö kuuluu avopalvelujen alaisuuteen. Kotihoidon tuotantoyksikkö tarjoaa kotihoidon palvelujen lisäksi ikäihmisille palvelukeskus-, korttelikerho- sekä päiväkeskuspalveluja. (Tampereen ikäihmisten palvelujen hallinto.)

4.2 Hämeenlinna

1.1.2009 Hauhon, Hämeenlinnan, Kalvolan, Lammin, Rengon ja Tuuloksen kunnat liittyivät kuntaliitoksen kautta yhteen ja muodostivat uuden kunnan. Kunnan nimeksi yhdistymissopimuksessa päätettiin Hämeenlinna. Kuntaliitoksen yhteydessä otettiin käyttöön uusi lautakuntarakenne, uusi organisaatio ja tilaaja-tuottajamalli. Tilaajan ja palvelujen tuottajien tehtävät on erotettu toisistaan. Kaupungin luottamuselimiin kuuluvat kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus, lautakunnat, johtokunnat ja muut johtosäännöllä määrätty luottamuselimet. Hämeenlinnassa on seitsemän lautakuntaa, joiden muodostaminen perustuu tilaaja-tuottajatoimintatapaan sekä elämäntaariajatteluun. Elämäntaariajattelussa palvelut suunnitellaan ihmisen ikäkausien ja palvelutarpeiden mukaisesti. Lautakunnat ovat tilaajalautakuntia. Yhteinen jätelautakunta sekä pelastuslautakunta ovat usean kunnan muodostamia yhteislautakuntia. Lisäksi vaalien yhteydessä toimii keskusvaalilautakunta. (Hämeenlinnan kaupunki: päätöksenteko ja talous.)

Kaupungin virkamiesorganisaatio on jaettu kolmeen osaan: konsernipalveluihin, tilaajatiimeihin ja palvelutuotannon kokonaisuuteen. Tilaajatiimit toimivat yli

lautakuntarajojen ja niiden toiminnasta vastaavat tilaajajohtajat. Tilaajan vastuulla on päättää palvelujen järjestämiseen liittyvät asiat, kuten mitä palveluja kuntalaisille järjestetään ja mistä kyseiset palvelut hankitaan. Tilaajatiimejä on kolme: lapset, nuoret ja elämänlaatu, terveyden ja toimintakyvyn edistäminen sekä ikäihmiset. Palvelutuotanto vastaa kaupungin itse tuottamista palveluista. Palvelutuotanto koostuu kaupunginhallituksen alaisista tulostavuuksista palvelualueista sekä kaupungin liikelaitoksista. (Hämeenlinnan kaupunki: päätöksenteko ja talous.)

Hämeenlinnassa on noin 13 500 yli 65-vuotiasta asukasta. Yli 75-vuotiaita asukkaita on 6 500. Ikäihmisten palvelujen tavoitteena Hämeenlinnassa on mahdollistaa turvallinen kotona asuminen mahdollisimman pitkään. Hämeenlinnan tuottajan kokemukset tilaaja-tuottajamallista ikäihmisten palveluissa olen saanut haastatteleamalla kaupungin oman palvelutuotannon, kotihoidon, edustajaa. Kotihoidon tavoitteena on turvata ikäihmisten kotona selviytyminen mahdollisimman pitkään. (Hämeenlinnan ikäihmisten palvelut.)

4.3 Tutkimuksen empiirisen aineiston hankinta

Kummankin case-kaupungin osalta tutkimukseni eteni seuraavasti: haastattelin ikäihmisten palveluiden tilaajan edustajaa sekä ikäihmisten palveluiden kaupungin oman palvelutuotannon edustajaa. Tampereelle lähetin kyselylomakkeen niille ikäihmisten lautakunnan jäsenille ja varajäsenille joiden henkilökohtainen sähköpostiosoite löytyi Tampereen kaupungin Internet-sivuilla syksyllä 2013. Yhteensä jäseniä varajäsenet mukaan luettuina on 22 joista 19 henkilön sähköpostiosoitteen sain Tampereen kaupungin kotisivuilta. Lisäksi lähetin kyselylomakkeen niille Tampereen avopalveluiden johtokunnan jäsenille ja varajäsenille, joiden sähköpostiosoite oli saatavilla syksyllä 2013 Tampereen kaupungin www-sivuilla. Avopalveluiden johtokunta, varajäsenet mukaan luettuna, koostuu yhteensä 14 henkilöstä, joista kahdeksan henkilön sähköpostiosoite oli saatavilla Tampereen kaupungin Internet-sivuilla syksyllä 2013. Lähetin kyselyn myös avopalveluiden johtajalle, tilaajajohtajalle, hallintokoordinaattorille sekä kahdelle muulle henkilölle joiden yhteystiedot sain eräältä kyselyni kohderyhmään kuuluvalta henkilöltä sähköpostitse. Yhteensä Tampereelle lähetin siis 32 henkilölle kyselyn. Kyselylomakkeen vastausprosentti jäi Tampereen osalta muistutusviestistä huolimatta kuitenkin alhaiseksi, 32 henkilöstä seitsemän vastasi eli vastausprosentti on vain noin 22 %.

Hämeenlinnaan osoitin kyselylomakkeet seuraaville tahoille: tilaajaohjajalle, asiakasohjausyksikön päällikölle, neljälle ikäihmisten hoidon ja hoivan palvelupäällikölle, palvelutuotantojohtajalle, Ikäihmisten hoidon ja hoivan palvelusuunnittelijalle sekä 11 eri palveluyksikön esimiehelle. Lisäksi lähetin kyselyn niille Ikäihmisten lautakunnan jäsenille joiden sähköpostiosoite oli näkyvissä Hämeenlinnan kaupungin www-sivuilla syksyllä 2013 ja näitä oli seitsemän. Yhteensä Hämeenlinnaan lähti kysely 26 henkilölle.

Hämeenlinnan kohdalla vastausprosentti oli hieman Tamperetta suurempi: 26 henkilöstä kyselyyn vastasi 10 ihmistä eli noin 38 %. Tarkastelen kyselyjen tuloksia yhteenvetona tilaaja-tuottajamallista ikäihmisten palveluissa, sillä e-lomakkeen ominaisuuksista johtuen vastaukset näkyvät kokonaisuutena (Tampere + Hämeenlinna) huolimatta siitä, että lähetin kutsut erikseen kummallekin ryhmälle. Haastattelut analysoin yksitellen tarkastellen ensin Hämeenlinnan ikäihmisten palveluiden kaupungin oman palvelutuotannon edustajan kokemuksia tilaaja-tuottajamallista, jonka jälkeen siirryn Hämeenlinnan ikäihmisten palveluiden tilaajan kokemusten tarkasteluun. Tämän jälkeen analysoin Tampereen tilaajan ja tuottajan edustajien kokemuksia heidän kertomustensa perusteella. Haastattelut toteutin teemahaastatteluina syksyllä 2013.

4.4 Hämeenlinna: Ikäihmisten palvelut ja tilaaja-tuottajamalli – Kaupungin oman palveluntuottajan näkökulma

4.4.1 Asiakas ja palvelun laatu

Hämeenlinnassa haastattelin kaupungin oman palveluntuottajan, kotihoidon, edustajaa. Hyvänä puolena tilaaja-tuottajatoimintatavassa, palvelujen laatuun liittyen, tuottajan edustaja koki sen, että yksityiselle tuottajalle asetetut laatukriteerit kannustavat omaa tuotantoa kilpailemaan yksityisen kanssa ja myös parantamaan palvelujen laatua vähintäänkin yksityisen tasolle. Julkisen valinnan teoria esittää hierarkkisen julkisen sektorin ongelmaksi muun muassa kilpailun puuttumisen sekä byrokratian itseintressin. Ratkaisuna nähdään näennäismarkkinoiden perustaminen kuntaan, jonka eräs tavoite on juuri kilpailun lisääminen ja tätä kautta palvelun laadun parantaminen.

”-- Tilaajahan aika tarkkaankin määrittelee tällä hetkellä kilpailutuksessa vaateet yksityiselle palvelutuotannolle siitä, et mitkä on ne laatuksiteerit, ja samalla tapaa vois ajatella, et niitä samankaltaisia kriteerejä me täällä sitte omassa tuotannossa katotaan, että ne on kunnossa et vaikka me ei ollakaan kilpailutuksessa mukana mut tuotetaan samankaltaisia palveluja jolloin ite nään et on vähintäänki kohtuullista et samanlaisia kriteerejä myös meillä on käytössä --” Tuottajan edustaja, Hämeenlinna

Tilaaja-tuottajamallin koettiin tuoneen mukanaan tavoitteellisuutta palvelujen laatuäkökulmaa ajatellen. Kunnan oman palvelutuotannon laatua pyritään tekemään paremmaksi kuin mitä yksityisen vastaavan palvelutuotannon laatu on:

”-- Myös meillä on tietysti intressi kilpailla yksityisen tuottajan kans ja silloin ei välttämättä riitä se, että tehdään asiat juuri samalla tavalla tai juuri samoihin kriteereihin yltäen, vaan sit pitää vielä miettiä, et missä me itse asiassa voidaan ehkä loistaa tai mikä on se meidän juttu jolla saadaan esille että mikä meidän palvelutuotannossa on hyvää.” Tuottajan edustaja, Hämeenlinna

Haasteltava korosti, ettei suora vertaaminen yksityisen palvelutuotannon toimintaan ole mahdollista, mutta tietynlainen vertailu muodostaa kannustimen parantaa omaa palvelutuotantoa. Pohdittaessa asiakkaan näkökulmaa tilaaja-tuottajamallin ja perinteisen hierarkkisen palvelujen järjestämistavan välillä, haastateltava koki, että asiakaspalautteista osataan ottaa tilaaja-tuottajamallin myötä paremmin ”koppi”. Tällä hän tarkoitti sitä, että nykyään tilaaja-tuottajamallia sovellettaessa, on selkeämmin kiinnitetty huomio siihen, mille taholle palaute kulloinkin tuli ohjata. Merkitystä ei ollut niinkään sillä, mitä kanavaa pitkin palaute tuli, vaan olennaiseksi osoittautui tilaaja-tuottajamallin sisäinen toimivuus, se, että ”osataan ottaa koppi” ja palaute osataan kohdentaa tarkemmin joko palvelun järjestäjän eli tilaajan vastuulle tai tuottajan vastuualueeseen kuuluvaksi. Haastateltava totesi, että asiakkaan kannalta merkitystä ei varsinaisesti koettu olevan sillä, onko organisaatio perinteisen hierarkkisen mallin mukainen vai markkinaehtoinen tilaaja-tuottajamallia noudattava.

Asiakaspalautteisiin liittyen erittäin positiivisena seikkana koettiin tuotannon edustajan mukaan myös se, että sama asiakastytyväisyyskysely laitetaan sekä yksityisen palvelutuotannon asiakkaille että oman palvelutuotannon asiakkaille. Tässäkin korostettiin vertailtavuuden positiivista vaikutusta palvelujen laatuksymyksiin liittyen. Haastattelussa kävi kuitenkin myös ilmi, että ikäihmisten ollessa kyseessä, kaupungin tilaaja-tuottajaorganisaatio näyttäytyy monimutkaisena kokonaisuutena, eivätkä ikäihmiset aina tiedä mihin tahoon olla yhteydessä. Tästä näkökulmasta sillä, järjestetäänkö palvelut kunnassa perinteisen hierarkkisen toimintatavan vai markkinaehtoisin mallin avulla, on kuitenkin asiakkaan kannalta merkitystä. Tässäkin olennaiseksi seikaksi osoittautui se, että kaupungin sisällä tiedetään, mille taholle asiakkaan yhteydenotto kulloinkin tulee ohjata.

”-- Et mun mielestä enemminkin niin päin, vois sanoo, et meillä pitää olla täällä sisällä ymmärrys siitä, et jos joku ottaa yhteyttä, on se sitte puhelin, sähköposti tai kirje, niin meidän pitää sitte osata täällä ohjata se asia oikealle ihmiselle eikä sitä asiakasta pompotella --” Tuottajan edustaja, Hämeenlinna

Ongelmia palautteiden kohdentamisessa oli ilmennyt lähinnä mallin käyttöönoton alkuvuosina, sittemmin asiat olivat selkeytyneet organisaation sisällä. Nykyään ongelmakohdaksi tuottajan edustaja nimesi pikemminkin sen, että asiakas ongelmatilanteessa miettii liikaa kehen olla yhteydessä eikä lopulta ota yhteyttä kehenkään. Ratkaisuehdotus ongelmaan on se, että asiakkaita informoidaan tiedottamalla että he voivat olla mihin tahansa tahoon yhteydessä ja välttyä ”pompttelulta” sillä kaupungin sisällä osataan ohjata heidät oikealle henkilölle. Kuntalaisen kynnys ottaa yhteyttä palveluntuottajaan tulee olla matala riippumatta siitä, järjestetäänkö palvelu näennäismarkkinasovelluksen avulla vai perinteisen hierarkkisen mallin mukaan.

4.4.2 Henkilöstö

Haastateltava koki, että palvelujen järjestäjän ja tuottajan vastuun erottaminen toisistaan ensinnäkin selkeyttää työnkuvia. Tätä hän perusteli sillä, että näin toimittaessa samassa tehtävässä ei ole järjestämisvastuuta, ei yksityisen valvontavastuuta, kuten ei myöskään

lautakuntatyöskentelyä, jolloin pystytään keskittymään nimenomaan palvelun tuottamiseen liittyviin tehtäviin. Tilaaja-tuottajamallin ja henkilöstön suhteesta keskusteltaessa haastateltava nosti esiin havaitsemansa kehityskulun: alussa tilaaja-tuottajamallin hahmottaminen oli haastavaa itse kullekin, ja tätä epäselvää vaihetta seurasi haastateltavan kutsuma ”*dikotominen vaihe*”, jossa tilaaja nähtiin ikäihmisten palvelutuotannon henkilöstön näkökulmasta jopa vastustajana. Tämän dikotomian purkauduttua hiljalleen, oli huomattu, että tilaajan joskus ikäviltäkin tuntuvat päätökset, vievät kuitenkin yhteiseen suuntaan ja kohti samaa päämäärää kuin tuottajan tavoitteet. Julkisen valinnan teorian mukaan näennäismarkkinat hyödyntävät ihmisten luontaista taipumusta oman edun tavoitteluun. Tilaajan ja tuottajan välillä tuleeikin olla jännite, jotta kumpikin taho pyrkii toiminnassaan parhaaseen mahdolliseen tehokkuuteen mutta samalla myös kohti yhteistä päämäärää omia intressejään noudattaen.

Haastateltava korosti konkreettisen palvelusopimuksen merkitystä henkilöstön kannalta. Palvelusopimuksen hyväksymisessä ja tulkitsemisessä oli myös havaittu tietynlainen kehityskulku epätietoisuudesta vastarinnan kautta hyväksymiseen. Nämä havainnot tukevat Bartlettin ja Le Grandin (1994, 13–14) huomautusta siitä, että näennäismarkkinoiden perustamisesta on kuluttava vuosia ennen kuin niiden menestyksellisyttä voidaan todella arvioida.

Henkilöstön työpisteistä keskusteltaessa kävi ilmi, että suurimman osan työpiste ei ollut säilynyt samana tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen jälkeen. Tuottajan edustajan oli kuitenkin mahdoton sanoa liittyikö työpisteiden siirtyminen varsinaisesti tilaaja-tuottajamalliin vai tilaaja-tuottajamallin perustamisen kanssa samaan aikaan meneillään olleeseen kuntaliitokseen. Tuottajan edustaja nosti esiin erään huomionarvoisen riskin tilaaja-tuottajamallissa liittyen tilaajan ja tuottajan väliseen suhteeseen. Kyse on haastateltavan mukaan siitä, että vaikka tilaajan kuuluukin olla strateginen toimija, tulisi kuitenkin huomioida se, ettei tilaaja etäänny liikaa tuotannosta. Havainto on olennainen ja riski on tiedostettava, että se ei realisoidu. Riskin realisoituminen voi aiheuttaa muun muassa kohtuuttomia vaatimuksia tilaajan puolelta tuotannolle.

4.4.3 Kustannustietoisuus ja transaktiokustannukset

Kustannussäästöihin liittyen tuottajan edustaja korosti avoimuutta ja sitä että tiedon on oltava kaikkien asianosaisten saatavilla. Tällöin oma tuotanto pystyy vertaamaan yksityisen palvelutuotannon hintoja oman tuotannon hintoihin ja asettamaan myös tätä kautta tavoitteen omalle tuotannolle. Tuottajan edustaja koki, että ensinnäkin kustannustietoisuus oli lisääntynyt tilaaja-tuottajamallin myötä ja kustannustietoisuuden lisääntyminen näkyi myös myönteisenä kustannuskehityksenä sekä lukuina ja faktoina.

Julkisen valinnan teorian päätöksentekonäkemys keskittyy kustannussäästöihin ja tehokkuuteen, joita saavutetaan julkisen valinnan teorian mukaan juuri näennäismarkkinoiden avulla ja luopumalla perinteisestä hierarkkisesta julkisen sektorin toimintamallista. Haastattelun perusteella selvisi, että kustannustietoisuus oli selkeästi lisääntynyt ikäihmisten palveluissa markkinaehtoisien mallien myötä aiempaan hierakkiseen palvelujen järjestämistapaan verrattuna. Tuotannon edustaja kuitenkin korosti, että verrattaessa kaupungin omaa palvelutuotantoa yksityiseen palvelutuotantoon tulee ottaa huomioon myös erot palvelutuotteen kustannusrakenteessa, kuten eläkemenoperusteiset maksut, joita ei yksityisellä palveluntuottajalla ole rasitteena. Lisäksi erona, verrattaessa kunnan omaa tuotantoa yksityiseen palvelutuotantoon, nousi esille sekä tilaajan että tuottajan edustajan mainitsema *oman palveluntuottajan lojaliteetti kaupunkia kohtaan*. Tilaaajan strategisesta asemasta huolimatta sekä tilaaja että kaupungin oma tuottaja ovat samassa veneessä keskenään. Tuottajan edustaja korosti, että verrattaessa yksityisen ja oman tuotannon kustannuksia toisiinsa oleellista on huomioida edellä mainitut seikat sekä

”-- se, että kaupunki on jo velvoitettu myös tällaiseen yhteiskunnalliseen näkökulmaan esimerkiksi siinä työllistämisen ja mahdollisimman pitkään työssäpitämisen näkökulmista -- ne vaikuttaa myös sitte siihen kustannuspuoleen ja sen takia, mun mielestä, kun vertaillaan esimerkiksi hintoja, kustannuksia tuotteille, nii pitää muistaa, että mitä siellä takana myös on.” Tuottajan edustaja, Hämeenlinna

Transaktiokustannuksista keskusteltaessa tuottajan edustaja arvioi, että tilaaja-tuottajamallin avulla saavutetut hyödyt voittavat mallista aiheutuneet

transaktiokustannukset. Tilaaja-tuottajamallin toimivuutta haastateltava perusteli muun muassa sujuvalla yhteistyöllä tilaajan kanssa. Lisäksi tilaaja-tuottajamallin myötä oli huomattu toiminnan läpinäkyvyyden selkeä lisääntyminen. Myös tavoitteellisuuden ja laadunarvioinnin mahdollisuuksien tuottajan edustaja koki lisääntyneen. Näin ollen tuottajan näkökulmasta tilaaja-tuottajamallilla saavutetut hyödyt peittoavat mallista aiheutuvat transaktiokustannukset.

Transaktiokustannusten kehityksessä oli haastateltavan mukaan nähtävissä selkeä aikajänne, tapahtumaketju, joka eteni alun tiheistäkin virkamiesten välisistä dokumenttien vaihdannoista tietoisempaan ja selkeämpään palvelusopimukseen. Tällä hetkellä kehityksen keskipisteeseen nostettiin itse palvelusopimus, jota voitaisiin Hämeenlinnassa haastateltavan mukaan vielä rukata.

”-- palvelusopimuksenkin suhteen, varsinaisen sen paperin, dokumentin, suhteen, ajattelisin et jos jossakin niin siinä on varmasti vielä semmosta kehitettävää et jos aattelee, et eihän yksityistenkää kanssa kilpailutuksia järjestetä joka vuosi, eikä sopimuksia tehä joka vuosi..että vielä meillä ehkä siinä on tekemistä et päästäs siinä meidän omassa sisäsessäki sopimuksessa tämmöseen ehkä pitkäjänteisempään, mutta se on kuitenkin ehkä jo sitte enemmän tämmöstä niinku hiomista --” Tuottajan edustaja, Hämeenlinna

Haastattelun toteutushetkellä tuottajan edustajan mukaan tilaaja-tuottajamallista ja/tai sen kustannusvaikutuksista ei ollut tehty kokonaisarviota Hämeenlinnassa. Tiedossa ei ole, millaisia kustannuksia varsinainen *toimintatapa* on tuonut mukaan. Aiheesta oli kuitenkin käyty keskustelua ja arvion tekemistä oli suunniteltu.

Byrokratian itseintressiin liittyen haastateltava huomautti, että tilaaja-tuottajamalli luo mahdollisuuden siihen, että toiminta on läpinäkyvämpää ja näin myös byrokratian itseintressi katoaa. Julkisen valinnan teoriakäsityksen mukaan byrokratian itseintressi ei kuitenkaan varsinaisesti katoa, vaan näennäismarkkinat pakottavat luonnostaan itseintressiin taipuvalaiset ja egoistiset ihmiset läpinäkyvämpään toimintaan. Lisäksi julkisen valinnan teoria olettaa että oman edun tavoittelusta on hyötyä markkinaehtoisessa mallissa.

Lopuksi haastateltava totesi että pikemminkin kyse on jokaisen omasta halusta alkaa toimia mallin mukaisesti, kuin siitä, että tilaaja-tuottajamalli itsessään ratkaisisi ongelmat. Tilaaja-tuottajamalli nähtiin positiivisena myös siitä näkökulmasta, että kustannusten seuranta on tilaaja-tuottajamallin myötä tietoisempaa. Haastateltavan mukaan enää tuotannolle ei aseteta kohtuuttomia vaatimuksia suhteessa budjettiin, vaan toiminta ja rahojen käyttö on selkeästi myös suunnitellumpaa kuin aiemmin.

4.4.4 Responsiivisuus

Responsiivisuudella tarkoitetaan reagoitiherkkyttä asiakkaiden muuttuviin palvelutarpeisiin. Julkisen valinnan teoria olettaa, että kun muuten tehoton ja tuhlaavainen julkisyhteisö, kuten kunta, perustaa näennäismarkkinat ja järjestää palvelut näiden avulla, lisääntyy reagoitiherkkyys asiakkaiden muuttuviin palvelutarpeisiin. Tuottajan edustajan kokemuksen mukaan palvelujen organisoinnin muodolla, tilaaja-tuottajamalli vai perinteinen hierarkkinen palvelujen järjestämistapa, ei ole varsinaisesti merkitystä responsiivisuuden kannalta. Haastateltavan mukaan pikemminkin kyse on siitä, että kunnassa kyetään nopeasti tuottamaan ja perustamaan palveluita joita asiakas tarvitsee.

Haastateltava lähestyi palveluiden responsiivisuuteen liittyvää kysymystä vertaamalla kuntaa yritykseen. Yrityksessä palveluvalikoima saattaa olla huomattavasti kattavampi ja tällöin yritys pystyy lisäämään asiakkaan palvelupalettiin tehokkaasti esimerkiksi siivouspalvelut asiakkaan niitä tarvitessa. Kärjistetysti voidaan sanoa, että kunnan tapauksessa tilanne ei ole näin yksinkertainen sillä jo byrokratia hidastaa muuttuviin palvelutarpeisiin vastaamista ja tilanteeseen tarttumista, oli palvelut organisoitu sitten perinteisen hierarkkisen mallin tai markkinaehtoisen mallin mukaan. Byrokratia ei häviä tässä mielessä organisaatiosta, vaikka kunta soveltaakin toiminnassaan markkinaehtoista tilaaja-tuottajamallia. Toisaalta, jos responsiivisuutta ei ole järjestelmällisesti kunnassa mitattu, on hankala arvioida, mikä vaikutus tilaaja-tuottajamallin käyttöönotolla tähän seikkaan on. Haastattelussa ei selvinnyt onko palvelujen responsiivisuutta Hämeenlinnassa järjestelmällisesti mitattu.

Tuottajan edustajan mukaan yksittäisen asiakkaan palvelutarpeissa voi tapahtua melko paljon muutoksia, ennen kuin varsinaiseen palvelusopimukseen tarvitsee puuttua.

Byrokratia voi toisinaan hidastaa prosessia jonkin verran, sillä asiakkaan palvelutarpeen arviointi on tilaajan organisaatioon kuuluvalla asiakasohjauksella. Haastattelussa ilmeni, että varsinkin tilanteessa, jossa asiakas tarvitsee suuren verkoston palveluja, jolloin vastuu ei ole enää ainoastaan ikäihmisten hoivan ja hoidon palvelutuotannolla, voi aikaa järjestelyihin kulua kauan, sillä asiakkaan asia on siirrettävä tuottajalta tilaajalle asiakasohjaukseen. Asiakasohjaus arvioi asiakkaan tilanteen uudelleen ennen kuin muutoksia voidaan toteuttaa. Yhteenvetona näkisin, että erityisosaaminen tilaajan puolella olevalla asiakasohjauksella ja asiantuntijuus tuotannossa eriytyneenä, saattaa olla hyvä asia perusteellisemman palvelun kannalta, mutta toisaalta tämä järjestely voi hidastaa asiakkaan asioiden eteenpäinviemistä.

Tilaajan ja tuottajan välisestä tiedonkulusta keskusteltaessa kävi ilmi, että yhteydenpitoa on formaalien tapaamisten lisäksi myös non-formaalia ja lähes päivittäistä tiedonvaihtoa. Kävi ilmi, että ongelmakohdat tiedonkulussa liittyivät pikemminkin nykyiseen hektiseen etenemisen tahtiin kuin siihen, että tilaaja ja tuottaja eivät olisi tarpeeksi yhteydessä keskenään:

” -- tuntuu että mennään aika tahdilla, valmistellaan ja halutaan saada ratkaisuja ja päätöksiä aikaseksi ja sit voi olla et se yhteinen valmistelu jää ja siinä mielessä se tiedonkulku jää vähä liian kepeeksi.” Tuottajan edustaja, Hämeenlinna

Hyväksi Hämeenlinnassa tuottajan edustaja koki erityisesti sähköisen palautekanavan, jonne annettu tuotantoa koskeva palaute lähtee tiedoksi niin tilaajalle kuin tuottajallekin. Siten palautteeseen reagointi voidaan sopia yhdessä tilaajan kanssa ja kummatkin osapuolet ovat ajan tasalla. Pullonkaulan tilaajan ja tuottajan väliseen tiedonkulkuun aiheuttaa hektinen tahti, jolloin asioiden käsittely voi jäädä pintapuoliseksi.

4.5 Hämeenlinna: Ikäihmisten palvelut ja tilaaja-tuottajamalli – Tilaajan näkökulma

4.5.1 Asiakas ja palvelun laatu

Keskusteltaessa palvelujen laadun muutoksista ja seurannasta ennen ja jälkeen tilaaja-tuottajamallin, haastateltava kertoi, että seurantatietoa ei pidemmältä ajalta ole. Haastateltava tarkensi, että tilaaja-tuottajamallin myötä palvelujen laatua on alettu seurata kuitenkin enemmän kuin virasto-organisaation ollessa toimintamuotona. Nykyään Hämeenlinnassa muun muassa tehdään asiakastytyväisyyskyselyt samalla kyselylomakkeella sekä oman että ulkopuolisen palvelutuotannon asiakkaille. Yksikkökohtaisia asiakastytyväisyyskyselyyn tuloksia Hämeenlinnassa ei haastateltavan mukaan julkaista. Yksikköjen tulokset julkaistaan kuitenkin siten, että voidaan erottaa oman palvelutuotannon yksiköt ulkopuolisen palvelutuotannon yksiköistä, jolloin vertailu oman ja ulkopuolisen palvelutuotannon välillä mahdollistuu.

*”-- siellä [asiakastytyväisyyskyselyjen tuloksissa] ei niin ku voi tehdä johtopäätöstä siitä et niin kummassa on parempi ..se näyttäytyy niin kun et siellä on molemmissa [oma ja ulkopuolinen tuotanto] on niin kun hyviä ja vähemmän hyviä. Huonoo voi sanoo kyl et meil ei oo niin ku missä”
Tilaajan edustaja, Hämeenlinna.*

Haastateltavan mukaan asiakastytyväisyyskyselyjen tuloksista on voitu todeta pienten yksityisten yritysten pärjäävän palvelujen laadussa hyvin ja näin ollen ne ovat tuloksia tarkasteltaessa usein kärkipäässä. Huomioitava on myös kysymys siitä, voivatko pienten yritysten tuottamat palvelut tulla kalliimmaksi kunnalle, kuin isojen yritysten vastaavat palvelut. Palveluntuottajia arvioidaan kuitenkin sekä hinnan että laadun suhteen samalla kriteeristöllä, oli kyseessä sitten oma tai ulkopuolinen palvelutuotanto. Tilaajan näkökulmasta tämä saa palveluntuottajat tekemään parhaansa, ja laadunarviointi voidaan nähdä kannustimena. Kuten tuottajankin edustaja kertoi, tilanne nähdään tuottajien keskuudessa myös kilpailutilanteena, joka on hyvä asia, sillä kilpailu on markkinaehtoisessa mallissa avainasemassa.

”-- halutaan niihin epäkohtiin puuttua ja halutaan korjata ja tsempata et pärjätään kilpailussa..vaikka me ei omaa palvelutuotantoa kilpailutetakaan mut se on tietysti jo semmoinen [kannustin] niin kun et kun ne [asiakastyytyväisyyskyselyjen tulokset] tulee julki.” Tilaajan edustaja, Hämeenlinna

Haastattelussa pohdimme myös asiakkaan näkökulmaa tilaaja-tuottajamalliin. Keskustelimme siitä, ovatko asiakkaat ymmärtäneet tilaaja-tuottajamallin, ja mikä tärkeintä, tietävätkö he kehen olla yhteydessä ongelmatilanteessa. Tilaaja-tuottajamalli saattaa näyttäytyä monimutkaisena kenelle tahansa mutta ikäihmisten ollessa kyseessä korostuu selkeyden vaatimus. Haastateltava kertoi havainneensa keskustelua julkisuudessa siihen liittyen, että asiakas ei aina tiedä kehen olla yhteydessä missäkin asiassa.

”-- kyllähän sen suuntasta tulee että kun ei tiedetä et onko se tilaajan vai tuottajan asia et se ei kuntalaiselle tää tilaaja-tuottajamalli ei ehkä aukene semmosena ihan että se niin ku tavallinen kansalainen ymmärtäis heti että kenelle mun pitää soittaa et kenen asia tää on --” Tilaajan edustaja, Hämeenlinna

Ostopalvelujen osalta Hämeenlinnassa otetaan käyttöön vuoden 2013–2014 vaihteessa bonus-sanktiomalli jolla mitataan palvelujen laatua. Haastateltava kertoi, että malli tulee toimimaan seuraavasti: ostopalvelun tuottaja antaa tietyn lupauksen jonka toteutuminen mitataan vuoden kuluttua. Esimerkiksi kotihoidon ostopalvelussa tuottaja on antanut tarjouksessaan lupauksen asiakastyytyväisyydestä. Toinen laadun mittari kotihoidossa on asiakkaan toimintakyvyn säilyminen. Palveluntuottaja saa sanktion jos asiakkaan toimintakyky on vuoden kuluttua mitattaessa huonontunut verrattuna alkuperäiseen tilanteeseen. Jos asiakkaan toimintakyky sen sijaan on parantunut edelliseen vuoteen nähden, palveluntuottaja ansaitsee itselleen bonuksen. Asiakastyytyväisyys ei saa jäädä bonus-sanktiomallissa luvattua heikommaksi, vaikka pieni vaihteluväli sallitaankin. Asiakastyytyväisyyden mittaamiseen pätee sama kuin toimintakyvyn säilymiseen, eli jos asiakastyytyväisyys on alle tarjouksessa luvatus, vaihteluväli huomioiden, saa palveluntuottaja sanktion. Asiakastyytyväisyyden ylittäessä sovitun lupauksen, saa palveluntuottaja bonuksen.

Mielestäni olennaista on huomioida bonus-sanktiomallia rakennettaessa, että muun muassa *asiakastyytyväisyys* mitataan tarkoitukseensa validilla mittarilla. Haastateltava lisäsi, että bonus-sanktiomallin kannusteet on pyritty rakentamaan siten, että ne kannustavat sen suuntaiseen toimintaan, jota pidetään tärkeänä juuri kyseisen palvelun tuottamisessa. Kotihoidossa tärkeintä on asiakkaan toimintakyvyn säilyminen hyvänä ja asiakkaan kotona asuminen tulisi onnistua mahdollisimman pitkään.

4.5.2 Henkilöstö

Haastateltavan mukaan ainakin hänen omien työtehtäviensä sisältö oli muuttunut tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen jälkeen. Haastateltava vertasi perinteistä hierarkkista palvelujen järjestämistapaa ja näennäismarkkinoita keskenään ja totesi erona esimerkiksi sen, että virasto-organisaatiossa samalla henkilöllä on vastuu sekä palvelujen tuottamisesta että ostamisesta. Haastateltavan mielestä tilaaja-tuottajamalli on paremmin toimiva virasto-organisaatioon verrattuna muun muassa siksi, että esimerkiksi palvelutuotannon johtaminen, ja hankintaosaamiseen sekä järjestämisvastuuseen liittyvä puoli, ovat kaksi kovin erilaista osaamisaluetta ja siksi onkin hyvä että ne erotetaan toisistaan. Näin kukin organisaatiossa työskentelevä voi keskittyä omaan ydinosaaamisalueeseensa täysin. Erottamalla järjestämisvastuu ja palvelujen tuotanto toisistaan estetään haastateltavan mukaan ristiriitatilanteen syntyminen siitä, että sama henkilö esittelee ja päättää mistä palvelu kulloinkin ostetaan. Tällä haastateltavan voi katsoa viittanneen byrokratian itseintressin estämiseen. Perinteisessä hierarkkisessa virasto-organisaatiossa ei byrokratian itseintressi esty ainakaan haastateltavan mainitsemassa tilanteessa, sillä samalla taholla on vastuu sekä palveluiden järjestämisestä että tuotannosta.

”No mä oon kokenu ainaki että se on parempi et ne eriytetään, et se järjestämisvastuu se on selkeesti jossain määrin niin kun etäämmällä siitä ihan siitä palvelutuotannon rajapinnasta ja siitä henkilöstön rajapinnasta, et on se tuotanto erikseen.” Tilaajan edustaja, Hämeenlinna

Haastateltavan mukaan olennaista on myös se, että kunnalla on käytössään tilaaja-tuottajamallin sovelluksena nimenomaan monituottajamalli jolloin sopimuksia tehdään muidenkin kuin oman tuotannon kanssa. Tärkeää tilaaja-tuottajamallin onnistumisen

kannalta on tilaajan edustajan kokemuksen mukaan lisäksi kuntakoko. Pienessä kunnassa kun ei synny välttämättä tarpeeksi kilpailua, jolloin mallin soveltaminen epäonnistuu. Toinen ongelma kuntakokoon liittyen on hallinto-organisaation raskaus. Pieneen kuntaan saattaa syntyä liian raskas hallinto-organisaatio. Haastateltava kertoi, että Hämeenlinnassa tilaajan osalta hallinto-organisaatio on säilynyt ohuena. Julkisen valinnan teorian mukaan hallinto-organisaation ohkaisuus ja keveys ovat markkinaehtoisien mallien toimivuuden edellytyksiä. Julkisen valinnan teorian mukaan olennaista on yksilön, eli kuntalaisen, intressien ja etujen ajaminen. Jos organisaatio paisuu ja monimutkaistuu on yksilöiden etuja hankalampi ajaa. Lisäksi yksilöiden voi olla mahdoton ottaa kantaa heitä koskeviin asioihin raskaan hallintorakenteen vuoksi. Haastateltava ei osannut arvioida, olisiko toisaalta tilanne toinen, mikäli hallinto noudattelisi perinteistä hierarkkista mallia sillä silloinkin työtehtäviä tulisi jonkin verran eriyttää.

4.5.3 Kustannustietoisuus ja transaktiokustannukset

Transaktiokustannuksia aiheutuu sopimusneuvotteluista ja muista hankinnan kustannuksista, mutta näitä kustannuksia ei haastateltavan mukaan itsessään tilaaja-tuottajamalli tuo. Haastateltava kertoi, että jos verrataan oman tuotannon ja ulkoa ostetun tuotannon sopimusneuvotteluihin käytettävää aikaa, vievät oman tuotannon kanssa käytävät neuvottelut huomattavasti enemmän aikaa suhteessa volyymiin. Näin ollen ei voida sanoa, että transaktiokustannukset aiheutuisivat niin ikään nimenomaan tilaaja-tuottajamallista. Oman palvelutuotannon kanssa tehdään tiiviimmin yhteistyötä ja haastateltava kertoikin sen muistuttavan enemmän virasto-organisaatiota, tosin sopimusohjauksen rajapinnan näkökulmasta.

Näyttäisi siltä, että tilaaja-tuottajamallin soveltaminen siis selkiyttää roolit kun tarkastellaan kunnan oman palvelutuotannon ja tilaajan välistä suhdetta. Koska tilaaja ja tuottaja on erotettu toisistaan, ei tilaaja voi esittää kunnan omalle tuotannolle yllättäviä vaatimuksia vaan kaikki toiminnan muutokset perustuvat sopimuksiin. Tämän pitäisi tehdä toiminnasta läpinäkyvää ja selkiyttää roolit. Läpinäkyvyyttä toimintaan malli tuo tilaajan edustajan mukaan erityisesti siksi, että monituottajamallin ollessa kyseessä palvelutuotannon ja toiminnan vertailu eri tuottajien välillä mahdollistuu. Tilaajan ja tuottajan väliset sopimukset lisäävät myös toiminnan läpinäkyvyyttä.

”-- jos aatellaan virasto-organisaatioo niin puhutaan sisäisestä valvonnasta ja niin kun hierarkiamallista, mutta ku tässä puhutaan vähä eri vivahteella siitä. Puhutaan sopimusohjauksesta ja sen seurannasta.”
Tilaajan edustaja, Hämeenlinna

Kustannuksiin liittyen keskustelimme haastattelussa tilaaja-tuottajamalliin siirtymisestä aiheutuvista ennakoimattomista kustannuksista, joihin ei ole osattu kunnassa varautua. Tilaajan edustajan mukaan yllättäviä kustannuksia ei niinkään ollut aiheuttanut tilaaja-tuottajamalli sinänsä. Pikemminkin yllättäviä kustannuksia aiheutui markkinoilla tapahtuvista hinnanvaihteluista tai esimerkiksi ministeriön kunnille asettamista toimintavaatimuksista.

Toisaalta markkinoiden vaihtelu ei ehkä vaikuttaisi samalla tavoin kunnan toimintaan, ellei kunta soveltaisi markkinaehtoista mallia toiminnassaan. Näin ollen tilaaja-tuottajamalli voikin aiheuttaa ainakin välillisesti yllättäviä kustannuksia. Tämä havainto on osittain ristiriidassa julkisen valinnan teorian korostaman ajatuksen kanssa, jonka mukaan näennäismarkkinoiden perustaminen päinvastoin lisää kustannustehokkuutta ja kustannustietoisuutta. Toisaalta kustannustietoisuuden lisääntyminen markkinaehtoisen mallin kautta voi pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna peitota mallin perustamisvaiheessa aiheutuvat yllättävätkin kustannukset.

Haastateltavan mukaan yllättäviä kustannuksia voi aiheuttaa myös se, että markkinoilla ei olekaan riittävästi juuri tietyn toimialan toimijoita jolloin kilpailutus epäonnistuu. Haastateltava nosti esiin myös sen näennäismarkkinoiden ongelman, että yrittäjät eivät välttämättä ole valmiita ottamaan riskejä, joita aiheutuu heille heidän tuottaessaan palveluja julkisyhteisölle. Toisinaan on viisaampaa että kunta itse kantaa riskit ja järjestää palvelut omana tuotantona. Näin haastateltavan mukaan kannattaa toimia esimerkiksi silloin, kun palveluiden kysyntä vaihtelee kovasti. Tilaajan edustaja lisäsi, että joskus kunta saattaa asettaa ulkopuolisen palveluntuottajan näkökulmasta liian tiukat palveluntuotannon kriteerit esimerkiksi laatukysymyksiin liittyen. Silloin voi olla parempi, ja myös ainoa ratkaisu se, että kunta tuottaa palvelun itse. Palvelun laadusta julkisyhteisö ei voi missään tapauksessa tinkiä kriittisissä palveluissa. Tilaaja-

tuottajatoimintatavan noudattaminen mahdollistaa joustavuuden palveluntuottajan valinnassa, mutta tietyin ehdoin.

”-- tehään selvitystä et mitä se maksais omalla tuotannolla ja miten se niin kun sopis siihen palvelukonseptiin mitä heillä on siinä nyt isossa massassa -- Se edellyttää tietysti et meidän järjestämisvastuullinen lautakunta hyväksyy sen, et me voidaan niin ku liikkuu joustavasti, se edellyttää päätöksenteolta niin kun joustavuutta ja sitte se edellyttää palvelutuotannolta joustavuutta. Ja sitä ei aina välttämättä ole, edes omalla palvelutuotannolla.” Tilaajan edustaja, Hämeenlinna

Haastateltava tarkensi vielä että joitain palveluja voidaan verrata markkinoilla oleviin, mutta joidenkin palveluiden kohdalla on arvioitava miten on viisainta toimia. Tilaajan edustaja, samoin kuin tuottajankin edustaja, huomautti, että tilaaja-tuottajamalli vaatii myös kaupungin omalta tuotannolta tietynlaista lojaliteettia: on mietittävä mikä on kaupungin yhteinen etu. Hämeenlinnassa tilaajan ja tuottajan väliset sopimukset pyritään tekemään riittävällä tarkkuudella, eli määritellään se, mitä tuotteita tilataan, minkälaisella volyymilla ja millä hinnalla. Vaikka sopimukset tehdään vuodeksi kerrallaan, taustalla vaikuttaa kaupungin strategia siitä, mihin suuntaan ollaan menossa pidemmällä tähtäimellä. Tilaajan edustaja korostikin, että edellä mainittu on oltava myös palvelutuotannolla tiedossa.

Haastateltavan mukaan Hämeenlinnassa palveluntuottajan ja tilaajan välillä on rahallisesti niin sanottu ”könttäsopimus”. Tuotanto saa tietyn rahasumman joka jaetaan 12 kuukaudelle, eli sille ajalle, jonka sopimus on voimassa. Raha ei liiku Hämeenlinnassa tuotteittain, ainakaan vielä. Hämeenlinnassa on keskusteltu siitä mahdollisuudesta, että osa sopimuksessa olevista tuotteista menisikin rahallisesti suoritteiden mukaan. Haastateltava nosti esiin julkisyhteisön budjettiin liittyvän yleisen ongelman:

”-- mitenkä siinä budjetissa sitte pysytään kun se ei saa tuottaa kuitenkaan voittoa, eikä se sais tuottaa tappioo, et miten voi osua, et se menis aina + - nollaan?” Tilaajan edustaja, Hämeenlinna

Tilaaajan edustaja kertoi, että rahaliikenteen muodostaminen tuotteittain oli koettu haastavaksi. Vaikka tilaaajan ja tuottajan välinen sopimus on könttäsopimus, seurataan hintoja Hämeenlinnassa sekä etukäteis- että jälkikäteisseurantana. Tuotteiden hinnat lasketaan jälkikäteen vuosittain ja hintoja verrataan suhteessa yksityisten palvelutuottajien tuotteisiin. Etukäteisseurantana kunnan oma palvelutuotanto laskee arvioidut hinnat etukäteen seuraavalle vuodelle. Tilaaajan edustajan mukaan haastavassa asemassa tilaaja-tuottajamallissa ovat erityisesti in house -yksiköt, jotka ovat ikään kuin harmaalla alueella ollessaan kunnan omistamia, mutta säätiömuotoisia yksiköitä ja täten verrattavissa ostopalveluihin. Näin ollen tällaisten organisaatioiden määrittely ja sopimusmenettelyt on koettu tilaaja-tuottajamallia sovellettaessa haastaviksi.

4.5.4 Responsiivisuus

Tilaaajan edustaja ei osannut arvioida, onko eroa responsiivisuudessa tapahtunut, kun verrataan tilaaja-tuottajamallia ja perinteistä hierarkkista palvelujen järjestämistapaa. Tiedustelin myös seurataanko tai mitataanko reagoitiherkkyyttä jollain tavoin kunnassa ja haastateltava kertoi, että palvelutarpeenarviointi tehdään asiakaspinnassa. Siihen, onko palvelutarpeiden muutoksiin reagointi tilaaja-tuottajamallissa herkempää, eli onko responsiivisuus parantunut, ei haastateltava ottanut kantaa, sillä hän koki kahden erilaisen mallin vertaamisen hankalaksi.

4.6 Hämeenlinnan tilaaajan ja tuottajan kokemusten vertailu

4.6.1 Asiakas ja palvelun laatu

Sekä tilaaajan että tuottajan edustaja nosti esiin huolen siitä, että tilaaja-tuottajamallin ollessa kyseessä asiakas ei aina tiedä mihin tahoon olla yhteydessä hallinto-organisaation monimutkaisuuden vuoksi. Olennaista onkin se, että kunnan sisällä osataan ohjata yhteydenotto oikealle taholle. Tuottajan edustaja mainitsi huolen siitä, että pahimmassa tapauksessa asiakas ei ota yhteyttä mihinkään tahoon.

Kumpikin haastateltava koki kilpailun parantavan palvelujen laatua, oli kyseessä kunnan oma tai ulkopuolinen tuotanto. Kilpailu nähtiin siis tilaaja-tuottajamallin tuomana positiivisena kannustimena palvelun laadun parantamisen näkökulmasta ja

palvelun laadunseuranta oli lisääntynyt tilaaja-tuottajamallin myötä. Esimerkiksi asiakastyytyväisyyskyselyjen avulla seurataan palvelujen laatua ja pidetään yllä kilpailua eri tuottajien välillä. Sekä tilaajan että tuottajan edustaja koki asiakastyytyväisyyskyselyt hyödyllisiksi erityisesti nyt kun kunnassa sovelletaan tilaaja-tuottajamallia. Kumpikin haastateltava koki että heidän keskinäinen yhteydenpitonsa oli muodollisten tapaamisten ja kokousten lisäksi varsin tiivistä, ja myös päivittäistä tiedonvaihtoa, jolloin asiakkaiden asiat kulkeutuvat taholta toiselle.

4.6.2 Henkilöstö

Henkilöstöstä keskusteltaessa sekä tilaaja että tuottaja pitivät hyvänä ratkaisuna sitä, että palvelujen järjestämisvastuu ja tuotantovastuu eriytetään toisistaan. Tämän koettiin selkeyttävän työnkuvat ja vähentävän byrokratian itseintressipyrkimyksiä. Molemmat haastateltavat kokivat palvelusopimuksen toimintaa selkeyttävänä ja ohjaavana konseptina. Palvelusopimus nähtiin myös ylipäättään henkilöstölle tärkeänä ja konkreettisena informaatiopakettina. Kumpikin haastateltava lisäksi huomautti, että vaikka kunnassa sovelletaan markkinaehtoista mallia, on sekä tilaajan että tuottajan kiinnitettävä huomio yhteiskuntavastuuseen ja kaupungin yhteiseen etuun. Tuottajan edustaja lisäksi kertoi tilaaja-tuottajamallin aiheuttaneen alussa vastarintaa henkilöstön keskuudessa mutta nykyään malli on jo jalkautunut ikäihmisten palvelujen piiriin. Tuottajan edustaja mainitsi työtehtävien muutokset sekä toimipisteiden siirtelyn, mutta ei osannut arvioida, kuinka suuri osa henkilöstön toimipisteiden siirtelystä tai työtehtävien muutoksista liittyi nimenomaan tilaaja-tuottajamalliin sillä kuntauudistus oli meneillään samaan aikaan kun tilaaja-tuottajamalli otettiin Hämeenlinnassa käyttöön.

4.6.3 Kustannustietoisuus ja transaktiokustannukset

Kumpikin haastateltava oli huomannut, että tilaaja-tuottajamallin myötä kustannustietoisuus ja toiminnan läpinäkyvyys olivat lisääntyneet. Tuottajan edustaja koki, että tilaaja-tuottajamallista on aiheutunut transaktiokustannuksia, mutta tilaaja-tuottajamallin tuomat hyödyt peittoavat aiheutuneet transaktiokustannukset kirkkaasti. Tilaajan edustajan mukaan transaktiokustannuksia ei aiheuttanut niinkään tilaaja-tuottajamalli sinänsä, vaan toiminta, josta niitä aiheutuisi joka tapauksessa palvelujen

organisointitavasta riippumatta. Tällä toiminnalla tilaajan edustaja tarkoitti ostopalveluja:

”-- jos aatellaan ostopalveluja..niin kyllähän se sama sopimusneuvottelut ja se semmonen niin kun siitä aiheutuvat kustannukset, hankinnan kustannukset, nehän on niinku tosiasia aina et kun ollaan monituottajamallissa niin se aiheuttaa tietyn kustannuksen kun palveluja hankitaan. Mutta sitä ei mun mielestä tilaaja-tuottajamalli tuo.” Tilaajan edustaja, Hämeenlinna

Tilaajan edustaja huomautti lisäksi kustannuksiin liittyen, että markkinoilla tapahtuvat hintojen muutokset voivat aiheuttaa kunnalle ennakoinnattomia kustannuksia.

4.6.4 Responsiivisuus

Tuottajan edustajan mukaan responsiivisuus voi heikentyä tilanteessa, jossa asiakas tarvitsee itselleen nopeasti lisää suuren verkoston palveluja. Tällaisessa tapauksessa tilaaja-tuottajamalliin liittyvä byrokratia voi hidastaa tilanteeseen tarttumista. Tilaajan edustaja ei osannut arvioida, millainen vaikutus tilaaja-tuottajamallilla on palvelujen responsiivisuuteen. Tämä voi liittyä siihen, että tilaajaorganisaation suhde asiakkaaseen on etäisempi kuin tuottajan. Tuottaja on asiakkaan kanssa kokonaisvaltaisemmin tekemisissä päivittäisten palvelujen tasolla. Kumpikin haastateltava koki, että päivittäinen tiedonkulku tilaajan ja tuottajan välillä on sujunut pääasiassa hyvin ja akuutit asiat kulkeutuvat taholta toiselle. Tuottajan edustaja huomautti kuitenkin nykyisestä hektisestä tahdistä joka saattoi haitata tiedonkulkua. Responsiivisuuteen liittyen tuottajan edustaja mainitsi kokeneensa hyväksi sähköisen palautekanavan.

4.7 Tampere: Ikäihmisten palvelut ja tilaaja-tuottajamalli – Kaupungin oman palveluntuottajan näkökulma

Tampereella haastattelin kaupungin kotihoidon organisaatiosta tuottajan edustajaa, joka kertoi, miten tilaaja-tuottajamalli toimii tuotannon näkökulmasta katsottua silloin, kun tuottaja on kunnan oma toimija. Tampereella osa kotihoitoon liittyvistä palveluista

ostetaan ulkopuolisilta palveluntuottajilta ja osa kunnan omalta palveluntuottajalta. Haastateltava kertoi että tuotanto käy tilaajan kanssa niin sopimusneuvottelut vuosittain kuin myös sopimuseurantaneuvotteluja meneillään olevaa sopimusta koskien. Tällä tavoin seurataan sopimuksen toteutumista. Sopimuseurantaneuvotteluja on Tampereella ikäihmisten palveluissa kotihoidossa kolme kertaa vuodessa, kuten on sopimusneuvottelujakin noin kolmesti vuodessa. Haastateltava kertoi, että näiden sovittujen tapaamisten lisäksi on mahdollista järjestää myös ylimääräisiä neuvotteluja, mikäli keskustelun aiheita ilmaantuu sopimuksen sisältöön liittyen. Yhteydenpito tilaajan ja tuottajan välillä on sekä formaalia että non-formaalia. Molemminpuolinen joustavuus koettiin tärkeäksi. Haastateltavan mukaan tilaaja-tuottajamallille olennainen tuotteistus oli koettu haastavaksi:

”-- alkuunsaahan me mentiin kokonaishinnalla varmaan ensimmäiset kaks vuotta. Mutta sitte aika pian mentiin näihin tuotteisiin ja nehän ei kovin hyvät, hyväks oo osottautunu, nää tuotteet tässä matkan varrella, että meillä on liian karkeella tasolla nämä ja uus tuotteistus on nyt menossa..mut et nyt siitä syystä, et meil on näin karkeella tasolla siis ku meil on vaa kaks tuotetta.” Tuottajan edustaja, Tampere

Lainauksesta käy ilmi, että tuotteistuksen hankaluus on tiedostettu ja asiaan puututaan. Haastattelun aikaan, syksyllä 2013, kotihoidon tuotteita olivat peruskotihoito ja tehostettu kotihoito. Tuotteet on kotihoidossa määritelty asiakkaan saamien palvelutuntien perusteella:

”-- peruskotihoito tarkoittaa sitä, että asiakas saa palvelun alle 60 tuntia kuukaudessa, ja tehostettu sitä, että asiakas saa sen 60 [tuntia] tai yli..mutta kun on sitte asiakkaita, jotka voi saada yli 200 tuntia palvelua kuukaudessa niin se on niin ku sama raha kun se 60 tuntia -- aika pian huomattiin, et tässähän onki ongelma tässä asiassa ja sen takia siihen on otettu palvelutuntiseuranta rinnalle.” Tuottajan edustaja, Tampere

Tampereella tuotteistuksen ongelma pyritään ratkaisemaan palvelutuntiseurannan avulla. Haastateltavan mukaan tilaaja on sitoutunut maksamaan tuotannolle sopimuksen ylittävistä palvelutunneista.

4.7.1 Asiakas ja palvelun laatu

Palvelujen laadusta keskusteltaessa haastateltava kertoi, että tilaaja-tuottajamallin alun ongelmien jälkeen palvelun laatumittarit olivat selkiytyneet. Mitä kauemmin tilaaja-tuottajamallia on kaupungissa sovellettu, sitä tarkemmiksi ovat laatumittarit ikäihmisten palveluissa kehittyneet. Haastateltava korosti asiakastytyväisyyskyselyn merkitystä palvelujen laadun kannalta. Tampereella asiakastytyväisyyskyselyjen avulla seurataan muun muassa sitä, miten toteutuu viisi eniten asiakkaan luona käynyttä hoitajaa. Mittarina ”*eri hoitajien lukumäärä per asiakas*” on olennainen, sillä tällä tavoin seurataan asiakkaan luona käyvien ihmisten lukumäärää. Tavoite olisi, että asiakkaan luona käyvät ainoastaan tietyt henkilöt jolloin he tulevat asiakkaalle tutuksi. Toteutumisprosentti on ollut 65 % kun asetettu tavoite oli ollut 75 %.

” Se on ollu niin ku vähä tämmöstä hakuammuntaa että..koitetaan löytää semmonen taso, mitä pitää tavotella.” Tuottajan edustaja, Tampere

Hankaluuksia mittarin määrittelyssä on siis ollut. Tampereella tiedetään mitä halutaan mitata mutta ongelmana on haastateltavan mukaan ollut se, miten mitataan ja miten määritetään tavoitetaso johon toiminnalla pyritään. Tampereella, kuten Hämeenlinnassakin, asiakas menee ensin tilaajan organisaatioon kuuluvan asiakasohjaajan luo, joka tekee hänelle palvelu- ja hoitosuunnitelman sekä palvelutarpeen arvioinnin. Tämän jälkeen asiakas menee tuottajan organisaatioon kuuluvaan kotihoitoon jossa kotihoito arvioi palvelusuunnitelmaa.

*” -- että onko tää [palvelusuunnitelma] nyt kohdallaan, voi olla, että osottautuu nyt sitte aika pian että on niin ku liikaa palvelua, tai sitte on niinku liian vähän palvelua ja sitte sitä lähdetään muuttamaan --”
Tuottajan edustaja, Tampere*

Myös Tampereen tilaaja-tuottajamallissa vastuita on eriytetty markkinaehtoisien mallin mukaan. Tämä vaikuttaisi olevan toimiva ratkaisu työntekijöiden toimenkuvien sekä byrokratian itseintressin estämisen kannalta. Tulisi kuitenkin pohtia myös sitä, voiko liika työtehtävien pirstominen hankaloittaa asiakkaan toimimista palvelun piirissä. Haastateltava kertoi asiakasohjauksen olevan kotihoidon tiimien kanssa päivittäin

yhteyksissä, joten tieto yleensä kulkee eri tahojen välillä joustavasti. Tuottajan edustajan mukaan myös hallinnon näkökulmasta tarkasteltuna tilaajan kanssa ollaan tarpeeksi tekemisissä. Tuotannossa tiedostetaan tilaajan strateginen rooli, eikä kaiken tiedon oleteta olevan aina ja heti saatavilla, mutta juoksevat asiat kulkeutuvat taholta toiselle ja yhteyttä pidetään haastateltavan mukaan puolin ja toisin. Olennaista on huomata ero siinä, että aiemmin asiakasohjaus on ollut tuotannolla itsellään, markkinaehtoisessa mallissa näin ei kuitenkaan voi menetellä, vaan asiakasohjaus on eriytetty tilaajan organisaatioon.

Asiakkaan saattaa olla hankala etenkin asiakassuhteen alussa hahmottaa mihin tahoon olla yhteydessä. Tampereella asiakkaalla on monta tahoja joiden puoleen hän voi kääntyä epäselvissä tilanteissa. Näitä ovat tuottajan edustajan mukaan asiakasohjaajat, vanhusasiamiehet, Kotitori ja palvelukeskus. Olennaista niin Tampereella kuin Hämeenlinnassakin on se, että tuottaja ja tilaaja osaavat kumpikin ohjata kuntalaista ottamaan yhteyttä oikeaan tahoon. Haastateltavan mukaan Tampereella kehitetään palvelua asiakkaan näkökulmasta yhä paremmaksi ja muun muassa palvelukeskukseen on tulossa sosiaalista neuvontaa sekä ohjausta.

Asiakastyytyväisyyskyselyt ovat eräs mittari kotihoidon laadunseurannassa. Tilaaja ja tuottaja suunnittelevat asiakastyytyväisyyskyselyjen kysymykset yhdessä. Tuotannon edustaja kertoi, että kysymys ”*Oletteko saanut osallistua palvelu- ja hoitosuunnitelman tekemiseen?*” aiheuttaa asiakkaissa usein hämmennystä ja vastaus on tällöin kielteinen: en ole saanut osallistua. Haastateltavan mukaan tosiasiassa asiakas on aina läsnä palvelu- ja hoitosuunnitelmaa laadittaessa. Vaikka monet asiakkaista ymmärtävät kysymyksen väärin, esitetään se silti haastateltavan mukaan toistuvasti asiakastyytyväisyyskyselyssä. Olisikin aiheellista miettiä, onko edellä mainittu kysymys ylipäättään tarpeellinen, kun asiakas on joka tapauksessa aina mukana palvelu- ja hoitosuunnitelman laadintatilaisuudessa. Tulokset vääristyvät, kun kysymystä ei ymmärretä oikein. Kysymyksen muotoileminen toisin ei liene mahdollista, sillä se on jo esitetty täysin selkeästi.

”-- Taikka sitte tää omahoitajakysymys ja varsinki jos on tämmönen muistihäiriöinen nii ei aina kyllä hahmota sitä että vaikka meillä olis nyt

*kuinka kerrottuki sille asiakkaalle et minä olen sinun omahoitaja --”
Tuottajan edustaja, Tampere*

Asiakastyytyväisyyskyselyt ovat olennainen tapa kerätä tietoa palveluiden laadusta. Jos kohderyhmässä on kuitenkin muistihäiriöisiä ihmisiä, on tarpeen varmistaa, että kyselyyn vastattaessa paikalla on asiakkaan lisäksi omainen.

4.7.2 Henkilöstö

Tampereella oli havaittu haastateltavan mukaan samantyylinen kehityskulku alkuvaikeuksien ja rooliristiriitojen kautta tilaaja-tuottajamallin hyväksymiseen kuin Hämeenlinnassa.

”-- on tää malli sellanen, ettei tätä oikeen hyvin kukaa osannu, ku tää tuli..ja siinä varmaan niin ku roolikki meni sekasin siitäki syystä, että täältä tuotannosta kun ei ollu mitää tilaajaa ja tuottajaa niin ne oli ne ihmiset, jotka oli aikasemmin olleet tuotannossa niin ne siirty sinne tilaajapuolelle --” Tuottajan edustaja, Tampere

Henkilöstön toimenkuvat olivat siis muuttuneet tilaaja-tuottajamallin myötä. Tämä oli aiheuttanut jonkin verran epäselvyyttä. Mainitsemisen arvoisena muutoksena tilaaja-tuottajamallissa, verrattuna aiempaan hierarkkiseen palvelujen järjestämistapaan, haastateltava nosti esiin esimiesten vähenemisen kotihoidossa alle puoleen aikaisemmasta. Työnkuvien muuttuminen oli koettu aikana, jolloin omia rooleja haettiin. Epäselvyydet olivat mallin asetuttua hälvenneet ja nykyisin yhteistyö tuottajan ja tilaajan välillä on päivittäistä niiden työntekijöiden kohdalla kuin sen katsotaan olevan tarpeen.

Haastateltavan mukaan asiakkaalle tehtävässä palvelu- ja hoitosuunnitelmassa määritellään nykyään tarkasti muun muassa työn hinta ja sekä aika, joka asiakkaan luona ollaan. Lisäksi palvelu- ja hoitosuunnitelmassa määritellään tarkasti työt jotka asiakkaan luona tehdään. Tämä selkiyttää työntekijöiden toimenkuvat. Toiminnasta on tullut tilaaja-tuottajamallin myötä yhä läpinäkyvämpää, joka on markkinaehtoisien mallin tavoite. Läpinäkyvämpää on nykyään haastateltavan mukaan myös muutosten

tekeminen palvelu- ja hoitosuunnitelmaan. Esimerkiksi asiakkaan tai omaisen tietämättä ei palvelun hinta eivätkä muutokset palvelun sisällössä voi nousta seuraavaan maksuluokkaan. Tämä on myös julkisen valinnan teorian esittämän ajatuksen mukainen toimintatapa, sillä julkisen valinnan teorian mukaan yksilö on julkisyhteisön tärkein päätöksentekijä.

Vaikka varsinainen kotihoitotyö ei ole tilaaja-tuottajamallin myötä muuttunut aiempaan verrattuna, on tukipalveluiden tilaaminen muilta tahoilta, kuten yrityksiltä, aiheuttanut närrä asiakastytyväisyyskyselyjen tulosten mukaan. Tuottajan edustajan mukaan tähän syynä on se, että tilattaessa tukipalveluita ulkoapäin, lisääntyy asiakkaan luona käyvien ihmisten määrä. Haastateltavan mukaan tämä on toisaalta hyvä kotihoidon henkilöstön kannalta, sillä henkilöstö voi nyt keskittyä varsinaiseen kotihoitotyöhön kun taas muu toiminta, kuten siivous ja ostoskassien kantaminen, on muiden tahojen vastuulla. Asiakasta lisääntynyt ihmismäärä sen sijaan voi hämmentää.

” -- kun se väkimäärä vaan kasvaa, ketkä käy siellä huushollissa, et jos siel käy erikseen se siivooja ja kauppapalveluihminen ja mitä kaikkee nyt sitten on..Toisaalta sitte se on helpottanu meidän [kotihoidon] työntekijöiden työtä, ei oo niitä raskaita kauppakasseja ja raskaita siivouksia --” Tuottajan edustaja, Tampere

Julkisen valinnan teoria olettaa että yksilöt saavat parempaa vastinetta maksamilleen verorahoille kun kunta järjestää palvelut markkinaehtoisien mallien avulla perinteisen hierarkkisen palvelujen järjestämistavan sijaa. Kotihoidon työntekijät voivat nykyään keskittyä syvällisemmin perustyöhönsä, mutta asiakkaan luona käyvien ihmisten määrä on kasvanut. Julkisen valinnan teorian näkökulmasta olennaista on yksilön kokema hyöty. Tulisikin pohtia kumpi painaa vaa’assa enemmän, kotihoidon henkilöstön kiire vai asiakkaan kokema hämmennys siitä, että hänen luonaan käy yhä useampi ihminen.

Haastateltava kertoi, että tilaaja-tuottajamallin myötä työntekijät ovat saaneet uudet työpisteet. Negatiivisena seikkana tuotannon edustaja mainitsi tilojen jäävän nyttemmin liian pieniksi liian usein työntekijämäärän kasvaessa. Työntekijöiden määrä, samoin kuin asiakkaiden määrä, on kääntynyt kasvuun, sen sijaan hallintohenkilökunnan

lukumäärä kotihoidossa oli haastateltavan mukaan vähentynyt ja hallinto onkin nyt kotihoidon tuotannon piirissä suhteellisen ohut. Tilaajan organisaatiossa hallintohenkilöstön osuus on sen sijaan kasvanut. Tuottajan edustaja kertoi olettavansa, että erilaisiin tehtäviin tarvitaan ihmisiä tilaajan organisaatiossa, mutta ei tarkalleen ottaen tiennyt, mitä työtä kukin siellä teki ja korostikin, että ei tunne tarpeeksi hyvin tilaajan sisäistä organisaatiota voidakseen ottaa kantaa perustettujen vakanssien tarpeellisuuteen.

”-- kokoajan sinne [tilaajan organisaatioon] perustetaan uusia vakansseja, sinne tarvitaan suunnittelupäällikköä kehittämispäällikköä ja uutta johtavaa lääkäriä, ja vaikka mitä tässä nyt on tullu taas niin..Se on vaikee sanoo kun ei oikeesti tiedä että mihinkä tarpeeseen ne sinne tulee.”
Tuottajan edustaja, Tampere.

Haastateltava arvioi tilaajaorganisaatiossa työskentelevän noin 400 työntekijää, vaikka tilaajaorganisaation on tarkoitus olla ohut. Julkisen valinnan teorian mukaan hallinto-organisaation tulisi olla ohut, sillä kun organisaatiot kasvavat myös kustannukset kasvavat. Lisäksi raskas hallinto-organisaatio etäännyttää asiakkaat kaupungin hallinnosta. Todennäköisesti Tampereen kaupungin suuri koko ja ikäihmisten kasvava lukumäärä vaikuttavat tilaajaorganisaation kokoon. Kuten Salminen (2004, 70) totesi vaatimus pienistä organisaatioista voi olla ristiriidassa responsiivisuusvaatimuksen kanssa. Väkiluvultaan suuren kunnan voi olla mahdoton reagoida herkästi muuttuviin palvelutarpeisiin jos tilaajaorganisaatio on kovin pieni.

Kuitenkin myös tuottajan organisaatiossa saattaa olla tarvetta työntekijöille erityisesti kotihoidon hallinnon puolella työntekijämäärän ja asiakkaiden lisääntyessä. Haastattelussa kävi ilmi, että säästötoimenpiteitä kohdistui kotihoitoon ja esimerkiksi johtavien palveluesimiesten määrä oli vähennetty kuudesta henkilöstä kolmeen henkilöön. Oriveden liittyttyä Tampereen palvelualueeseen sekä uusien perustettavien vakanssien myötä haastateltava arvioi henkilöstön kasvavan vuonna 2014 700 henkilöön kotihoidon asiakkaiden lukumäärän ollessa haastatteluhetkellä jo yli 2000 henkeä. Näihin seikkoihin vedoten tuottajan edustaja oli huolissaan johtavien esimiesten jaksamisesta työtaakan alla.

4.7.3 Kustannustietoisuus ja transaktiokustannukset

Haastateltava kertoi että tietoa ja raportteja on tilaaja-tuottajamallin myötä yhä enemmän saatavilla. Tuottajan edustaja koki haastavaksi oikean tiedon löytämisen kaiken saatavilla olevan datan joukosta pikemminkin kuin sen, että tietoa ei olisi tarpeeksi saatavilla. Aikaisempaan verrattuna myös kustannuksista on tilaaja-tuottajamallin myötä tullut saataville runsaasti tarkkaan eriteltyä informaatiota. Lisäksi tieto on ajan tasalla sekä hyödynnettävissä olevaa, mutta tietoa on osattava myös tulkita jotta sitä voi hyödyntää. Vaikka kotihoidon tuotteissa on haastateltavan mukaan vielä parantamisen varaa, nähdään nyt selkeämmin mistä eri kustannuksista esimerkiksi kotihoidon hinta koostuu. Näin ollen voidaan tulkita kustannustietoisuuden lisääntymistä tapahtuneen tilaaja-tuottajamallin myötä Hämeenlinnan lisäksi myös Tampereella ikäihmisten palvelujen organisaatiossa kaupungin oman palvelutuotannon piirissä.

Tuottajan edustajan mukaan kaupungin oman kotihoidon hintaa on arvioitu suhteessa ulkoistettuun kotihoitoon vuosien varrella useasti ja haastateltava korosti, että hintoja verrattaessa on otettava huomioon myös erot yksityisen ja kaupungin oman kotihoidon välillä, sillä jo sopimukset ovat erilaiset.

”-- Nythän on vuosien varrella arvioitu sitä et kuinka paljo kalliimpaa tää kaupungin oma kotihoito on verrattuna ulkoistettuun kotihoitoon -- julkisuuteen annetaan niitä hintoja, että meillä maksaa tuntihinta tämmönen ja tämmönen, me ei ollenkaa tiedetä mitä ne [talousvastaavat] on laskenu siihen. Ei me olla koskaa päästy näkeen, et kuinka ne [talousvastaavat] on laskenu niitä. Ja kyllähän tilaaja itsekin on myöntäny, et vaikee näit on vertailla.” Tuottajan edustaja, Tampere

Palvelujen laadunarvioinnista keskusteltaessa haastateltava kertoi että ei ole mitään yhteistä kriteeristöä kaupungin omalle tuotannolle ja ulkoa ostetulle tuotannolle palvelujen laadunseurannassa. Kaupungin kotihoidon palvelujen laadusta on tehty erilaisia analyyseja ja ulkoistetulle alueelle on haastateltavan tiedon mukaan tehty auditointeja. Tehtyjen analyysien perusteella kotihoidon toimintaa on pyritty parantamaan muun muassa lisäämällä sairaanhoitajien ja terveydenhoitajien määrää.

Ongelmakohdaksi haastateltava nosti esiin kotihoidon lääkäritilanteen. Kotihoidon lääkäreinä toimivat tällä hetkellä väestövastuulääkärit, jotka ovat kiireisiä joten aika ei välttämättä riitä kotihoidon asiakkaiden hoitoon. Tällaisessa tapauksessa:

*”-- se vaan niin ku johtaa helposti siihen, et mummo pannaan Acutaan.”
Tuottajan edustaja, Tampere.*

Lääkäreihin liittyvä haaste on tilaajan ja tuottajan tiedossa ja siksi eräs kotihoidon toiminnan mittari on asiakkaiden Acutassa käyntien määrä. Mittari on tarkoitukseensa nähden validi, mutta mikäli tulokset ovat jatkuvasti hälyttäviä, tulisi mittaamisen lisäksi ryhtyä myös konkreettisiin toimenpiteisiin. Haastateltavan mukaan lääkäritilanne on ollut jo vuosia kotihoidossa haaste, jota on yritetty ratkoa. Eräs ratkaisu ongelmaan olisi se, että kotihoitoon resursoitaisiin omat lääkärit.

Asiakkaiden Acutassa käyntien määrän mittaaminen, kuten muukin haastateltavan mainitsema runsas tiedon määrä, on tullut kotihoidon piiriin tilaaja-tuottajamallin myötä. Tilaaja-tuottajamallin myötä seurataan ja lasketaan nyt kustannuksia tarkemmin kuin aiemmin. Tämä on hyvä kehitysaskel, mutta se edellyttää työntekijältä etenevässä määrin taitoa poimia kussakin tilanteessa olennainen informaatio. Lisäksi olisi hyödyllistä aika ajoin kriittisesti pohtia mitataanko oikeita asioita tarkoitukseen validilla mittarilla.

Tuottajan edustajan mukaan sopimuksen kummatkin osapuolet voivat vaikuttaa siihen mitä mitataan. Erilaisiin mittareihin on jo haastateltavan mukaan kotihoidossa totuttu. Raportoinnin, niin kustannusten kuin muunkin toiminnan osalta, koettiin lisääntyneen. Syyksi tuotannon edustaja arveli tilaaja-tuottajamallia.

4.7.4 Responsiivisuus

Reagointiherkkyydestä asiakkaiden muuttuviin palvelutarpeisiin keskusteltaessa tuotannon edustaja oli huomannut muutoksen tapahtuneen verrattuna hierarkkiseen malliin: tilaaja-tuottajamallin ansiosta nyt voidaan tilata lisäpalveluita alihankintana Kotitorin kautta yrityksiltä, jotka ovat sinne kilpailutuksen kautta valittu. Tämä mahdollistaa tuotannon aiempaa nopeamman reagoinnin asiakkaiden muuttuviin

palvelutarpeisiin. Haastateltava kertoi, että kotihoito osti palveluita alihankintana myös ennen tilaaja-tuottajamallia, mutta silloin kotihoito joutui kilpailuttamaan palveluntuottajat itse. Tilaaja-tuottajamallin myötä haastateltava koki alihankintapalveluiden hankkimisen siis helpottuneen. Joustavuutta löytyy tilaajan ja tuottajan välisestä sopimuksesta, sillä mikäli sopivaa palveluntuottajaa ei tietyllä hetkellä Kotitorin valikoimasta löydy, kotihoito voi ostaa palvelun suorahankintana. Haastateltava koki hyväksi sen, että kotihoito vastasi nyt omasta ydintoiminnastaan kun tilaajan vastuulla olivat muut asiat, kuten tilat ja resurssit.

Tuottajan edustaja oli pääasiassa varsin tyytyväinen tilaajan ja tuottajan yhteistyöhön. Tuotanto raportoi toiminnastaan ja tilaaja tarttui konkreettisesti asiaan silloin, kun resursseja on tarvittu lisää. Tämä näkyi muun muassa lähihoitajien vakanssien lisäämisenä sekä saadulla lisärahoituksella kesken sopimuskauden.

4.8 Tampere: Ikäihmisten palvelut ja tilaaja-tuottajamalli – Tilaajan näkökulma

Tampereella tilaaja vastaa palvelujen järjestämisestä ja vastuualueeseen on liitetty myös viranomaistoiminta. Lisäksi esimerkiksi palvelutarveselvitys, palvelujen järjestämiseen liittyvä suunnittelu sekä itse tilaaminen ja sopimusten valvonta, valvontatoiminnot sekä asiakasohjaus ovat tilaajan vastuulla. Myös kehittämistoiminta on tilaajaorganisaation vastuulla mutta haastateltava korosti, että kehittäminen ei ole Tampereella ainoastaan tilaajan monopoli. Haastateltavan mukaan Tampereella ikäihmisten palveluista noin 66–67 % ostetaan kaupungin omalta palvelutuotannolta ja 33–34% palveluista ostetaan ulkopuolisilta palveluntuottajilta.

4.8.1 Asiakas ja palvelun laatu

Haastateltava kertoi, että palvelujen laatukysymykset ovat nousseet keskiöön tilaaja-tuottajamallin myötä. Myös pormestarimallin ja prosessiajattelun vaikutukset saattavat liittyä asiaan, mutta ainakin tilaaja-tuottajamalli on kiinnittänyt huomion laatukysymyksiin eri tavalla kuin aiemmin. Haastateltavan kuvauksesta kävi ilmi, että laadun monet ulottuvuudet otetaan nyt huomioon aiempaa yksityiskohtaisemmin. Palveluja lähdettiin tuotteistamaan kustannus- ja toimintolaskennan kautta, mutta

kehityksen rinnalla ovat kulkeneet myös palvelujen laatukysymykset sekä Tampereella terminä vakiintunut *palvelukuvaus*.

Tilaajan edustaja hahmotteli laatukysymysten huomioimista kunnassa aikajatkumona vuodesta 2007 lähtien, jolloin tilaaja-tuottajamalli otettiin Tampereella käyttöön, vuoteen 2013 saakka, ja totesi, että muun muassa palvelujen tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen on kiinnitetty etenevässä määrin huomioita. Lisäksi tietoisia ollaan siitä, että palvelun laatu on usean eri tekijän summa. Näitä tekijöitä pyritään erittelemään ja asiakkaan saaman palvelun laatua pyritään parantamaan myös tätä kautta kokonaisuudessaan. Tilaajan edustaja huomautti, että tilaaja-tuottajamalli edellyttää tilaajaorganisaatiolta muutenkin kokonaisvaltaista otetta asioihin. Tilaajalla on useita sopimuskumppaneita ja huomio on kiinnitettävä palveluita hankittaessa asiakasvaikuttavuuden lisäksi myös kaupungin asettamaan kaupunkistrategiaan. Tilaajan on siis hahmotettava laatukysymykset useasta eri näkökulmasta ja myös yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta. Tämä luo haasteen, jolla voidaan osittain perustella sitä, että tilaajaorganisaatio on kasvanut eikä ole pysynyt ohuena, kuten tarkoitus olisi.

Tampereella tilaaja-tuottajamallista on tilaajan edustajan mukaan tehty kokonaisarvio ja syksyllä 2013 oli käynnistynyt toimintamalliarviointi yhteistyössä Tampereen yliopiston kanssa joten tilaaja-tuottajamallin toimivuutta seurataan tällä hetkellä Tampereella aktiivisesti. Tilaajan edustaja kuvaili samantyylistä kehityskulkua tilaaja-tuottajamallin omaksumisessa asiakkaan näkökulmasta kuin tuottajakin. Haastateltava kertoi, että tilaaja-tuottajamallin alkuvaiheessa ei asiakas, kuten ei aina itse päättäjäkään, tiennyt mihin tahoon olla yhteydessä. Tampereella on ikäihmisten palveluissa pyritty haastateltavan mukaan asiakkaille tähdentämään sitä, että tietoa voi kysyä niin Kotitorilta kuin asiakasohjaajiltakin. Nykyään asiakkaat pääsääntöisesti tietävät mihin tahoon olla yhteydessä.

4.8.2 Henkilöstö

Tilaajan edustaja korosti tilaaja-tuottajamallin vaikutusta henkilöstön kannalta positiivisena muutoksena erityisesti kustannustietoisuuden lisääntymisen näkökulmasta. Toiminta on tehostunut myös sillä tavoin, että esimerkiksi vanhainkotihoidossa

vapautuvia paikkoja ei pidetä tyhjillään vaan tuotannontekijät halutaan pitää jatkuvasti käytössä.

”-- nyt se meidän oma tuotanto on huolissaan, jos ei tule tarpeeksi nopeesti asiakkaita..että mistä ei aikasemmin ollu niin väliä tosiaan..Ja nyt saattaa tulla tilaajalle, että 'eikö teidän asiakasohjaus voisi olla vielä nopeempi' että se on musta hyvää kehitystä.” Tilaajan edustaja, Tampere

Tilaaja-tuottajamalli markkinaehtoisena toimintatapana näyttää onnistuneen Tampereella hyvin, sillä palvelujen tuotantovastuun ja järjestämisvastuun erottaminen toisistaan on lisännyt haastateltavan mukaan henkilöstön motivaatiota työhönsä. Kääntöpuolena tässä on Tampereen tuottajan edustajan keskusteluun nostama huoli erityisesti tuotannon esimiesten uupumisesta.

Tampereen tilaajan edustaja koki palvelujen tuottamis- ja järjestämisvastuun erottamisen toisistaan lisänneen kustannustietoisuutta ja talouden ohjausta huomattavasti, mutta korosti samalla mittaamisen merkitystä. Kustannusten lisäksi on seurattava asiakastyytyväisyyttä sekä palvelujen laatua monipuolisesti ja tällä tavoin Tampereen ikäihmisten palveluissa pyritään hyödyntämään veroina kerätyt varat siten, että palvelujen vaikuttavuus on mahdollisimman hyvä.

Byrokratian itseintressiä haastateltava eritteli siitä näkökulmasta, että koko Tampereen kaupungin organisaatio pyrkii kasvamaan jatkuvasti, siihen pyrittiin jo ennen tilaaja-tuottajamallia, mutta myös sen jälkeen. Näin suuressa mittakaavassa käsiteltynä byrokratian itseintressi ei vähene tilaaja-tuottajamallin myötä. Yksittäisen virkamiehen oman edun tavoittelun toteutumisen tilaaja-tuottajamalli sen sijaan voi estää. Tilaajaorganisaatio on Tampereella muodostunut suureksi, joten byrokratian itseintressi-syytökset kohdistuvat helposti tähän ryhmään. Tilaajan edustaja muistuttikin, että:

”-- tilaaja-tuottajamallihan on kokonaisuus, ja mun mielestä niitten kriittisten silmälasien läpi pitää katkoa sitte koko organisaatiota ja hallintoa koko organisaatiossa, niin tilaajaryhmässä, mutta niin tuotannossa ja muussakin hallinnossa --” Tilaajan edustaja, Tampere

Haastateltava korosti että Tampereella tulisi arvioida ja kriittisesti huomioida koko kaupungin organisaatiossa olevat tehostamismahdollisuudet, niin hallinnossa kuin palvelutuotannossakin. Tilaaja-tuottajamallista aiheutuvia transaktiokustannuksia jyvitetään Tampereella muun muassa tilaajan kustannuksiin. Tilaaja-tuottajamallin avulla raportoinnin kautta toiminta on nyt läpinäkyvämpää ja tilaaja-tuottajamallin etujen haastateltava koki peittoavan kirkkaasti mallin aiheuttamat haitat kuten transaktiokustannusten lisääntymisen.

Tilaajan ja tuottajan välisestä tiedonkulusta tilaajan edustaja kertoi, että tilaajan kynnys ottaa yhteyttä palveluntuottajiin on matala, oli kyseessä sitten oma tai ulkopuolinen palveluntuottaja. Kuten tuottajan edustajakin kertoi, kaupungin oman palvelutuotannon kanssa sopimuseurantaneuvottelut järjestetään kolmesti vuodessa. Ulkoisia palveluntuottajia tilaaja tapaa vähintään kerran vuodessa, ellei sopimuksia ole aiheellista muuttaa kesken sopimuskauden. Huomionarvoista kuitenkin on, että tilaajan organisaatioon kuuluvat asiakasohjaajat työskentelevät päivittäin asiakkaan ja palveluntuottajan kanssa, joten tätäkin kautta tietoa kulkeutuu tilaajan ja tuottajan välillä. Näin kulkeutuva tieto etenee haastateltavan mukaan myös tarvittaessa tilaajaorganisaation hallintohenkilöstölle.

4.8.3 Kustannustietoisuus ja transaktiokustannukset

Tilaajan edustajan mukaan transaktiokustannuksia aiheutuu tilaaja-tuottajamallista enemmän kuin hierarkkisesta palvelujen järjestämistavasta, mutta mallin hyödyt kattavat transaktiokustannukset. Haastateltava tarkensi, että muun muassa osaoptimoinnin estyminen on eräs merkittävistä tilaaja-tuottajamallin hyödyistä.

”-- se ajatus et tilaaja-tuottajamallissa, et tilaaja kattoo sen kokonaisuuden, pitää asiakasohjauksen hanskassa ja asiakasohjauksen mie nään, että se toteuttaa sitä tilaaja-tuottajamallia niinku yksilötasolla. Se asiakasohjaaja hankkii sitte ne yksittäisille ihmisille ne palvelut, kun meiltä vaikka suunnittelupäällikkö on kilpailuttanu isomman sopimuksen -
-” Tilaajan edustaja, Tampere

Koska jokainen yksittäinen asiakasohjaaja toimii tilaajan organisaatiossa, esitetään muun muassa se, että asiakasohjaaja voisi suosia tietyn yksittäisen palveluntuottajan palveluita. Tällöin huomio kiinnittyy aina asiakkaan tarpeisiin. Tällainen toimintamalli noudattelee julkisen valinnan teorian teesiä siitä, että yksilön tarpeet ovat toiminnan lähtökohta. Tämä ei olisi mahdollista ilman tilaaja-tuottajamallia, koska silloin yksittäiset tuotantoalueet voisivat päästä osaoptimoimaan tilaajatahon puuttuessa. Tilaajan edustaja korostikin nimenomaan tilaajan velvollisuutta huolehtia kokonaisuudesta.

”-- katotaan sitä kokonaisuutta ja että tulee semmonen pieni jännite tilaajan ja tuottajien välille. Ja se pitäis sitte muun muassa kustannuksia kurissa.” Tilaajan edustaja, Tampere

Haastateltavan mukaan tilaaja-tuottajamallin myötä kustannustietoisuus on lisääntynyt Tampereella ikäihmisten palveluissa selvästi. Tilaajan näkökulmasta kustannuskehitystä seurataan muun muassa kuukausittaisen raportoinnin avulla. Myös kaupungin viime vuosien talousarvioiden luvut tukevat haastateltavan kokemusta tilaaja-tuottajamallin positiivisista vaikutuksista kustannuskehitykseen ikäihmisten palveluissa, kun otetaan huomioon ikääntyvän väestön kasvu vuosittain. Haastateltava kertoi kaupungin oman laitoshoidon budjetin ylittyneen aiemmin usealla miljoonalla eurolla lähes vuosittain, mutta tilaaja-tuottajamallin myötä talouden ohjaus on selkeästi tehostunut ja sittemmin laitoshoidon budjetti on jopa alittunut. Sen sijaan kuntayhtymämuotoiseen sairaanhoitopiiriin tilaaja-tuottajamallilla ei koettu olevan merkitystä, sillä vaikutusmahdollisuuksia tilaaja-tuottajamalli ei tällaisessa tapauksessa lisää.

4.8.4 Responsiivisuus

Haastateltava ei osannut arvioida oliko responsiivisuuden lisääntyminen varsinaisesti sidoksissa tilaaja-tuottajamalliin. Olennaisiksi tekijöiksi asiakkaiden palvelutarpeiden muutoksiin liittyen haastateltava mainitsi omahoitajat sekä asiakasohjaajat. Tampereella kotihoidon asiakasohjaajan löytää Internetistä omien osoitetietojensa perusteella. Kotihoidon asiakasohjaaja tekee aina palvelutarpeen arvioinnin asiakkaan niin pyytäessä. Tilaajan edustajan mukaan, responsiivisuutta ajatellen, olennaisempaa kuin tilaaja-tuottajamalli itsessään on se, että kunnassa on muun muassa järjestetty

kotihoiton asiakasohjaus toimivasti. Tämä saattaa olla vanhuspalvelulain ansiota yhtä hyvin kuin tilaaja-tuottajamallin. Haastateltava totesi, että tilaaja-tuottajamalli voi tarjota kunnalle kehikon, jonka kautta luoda toimiva järjestelmä.

Ikäihmisten palvelujen saavutettavuudesta keskusteltaessa selvisi, ettei palvelujen saavutettavuus ollut muuttunut ja ikäihmisten määrän jatkuvan kasvun vuoksi palveluja ei ole vähennetty. Jos palvelujen saavutettavuus on joissain tilanteissa muuttunut, se on haastateltavan mukaan johtunut lähinnä rakennushankkeista eikä tilaaja-tuottajamallista sinänsä. Haastateltavan mukaan palveluja ei myöskään ole juuri keskitetty, joka pidentäisi mahdollisesti joidenkin asiakkaiden matkoja palveluntarjoajalle. Julkisen valinnan teoria korostaa juuri desentralisoidun hallintomallin merkitystä markkinaehtoisessa mallissa. Niin ikään palveluja ei siis tulisikaan keskittää.

4.9 Tampereen tilaajan ja tuottajan kokemusten vertailu

4.9.1 Asiakas ja palvelun laatu

Kummatkin haastateltavat olivat huomanneet, että alun epäselvyyksien jälkeen asiakkaat osasivat ottaa etenevissä määrin yhteyttä oikeaan tahoon ikäihmisten palvelujen piirissä. Lisäksi tilaajan edustaja kertoi, että asiakkaille informoidaan kanavista joihin he voivat olla yhteydessä, jotta kynnys ottaa yhteyttä olisi matala. Asiakkaan luona tapahtuvaan varsinaiseen peruskotihoitotyöhön tilaaja-tuottajamalli ei pääasiassa ole vaikuttanut kummankaan haastateltavan mukana. Tuotannon edustaja huomautti, että asiakkaan luona käyvien ihmisten määrä oli kasvanut tilaaja-tuottajamallin myötä, joka oli koettu epämiellyttävänä asiakastytyväisyyskyselyjen mukaan.

4.9.2 Henkilöstö

Henkilöstöön liittyen kumpikin haastateltava mainitsi tilaajaorganisaation henkilöstön lisääntyneen. Tuottajan edustajan mukaan kaupungin kotihoidon henkilöstöä oli myös lisätty, mutta esimiehiä sen sijaan oli vähennetty. Byrokratian itseintressikysymys liitettiin kummassakin haastattelussa haastateltavien kertomuksissa tilaajaorganisaation viime vuosina tapahtuneeseen kasvuun. Tilaajan edustaja kuitenkin korosti, että

huomioon tulee ottaa koko kaupungin kasvupyrkimys. Henkilöstöön liittyen kummatkin haastateltavat kertoivat yhteydenpitoa olevan tilaajan ja tuottajan välillä lähes päivittäin ja tiedon katsottiin kulkevan hyvin. Byrokratian itseintressin kannalta tilaajan edustaja mainitsi tilaaja-tuottajamallin etuna osaoptimoinnin estymisen.

4.9.3 Kustannustietoisuus ja transaktiokustannukset

Tilaajan ja tuottajan edustaja kokivat kustannustietoisuuden lisääntyneen näennäismarkkinoiden perustamisen myötä, samoin kummatkin osapuolet kokivat, että palvelujen laatua seurataan yhä useamman mittarin avulla. Tilaaja-tuottajamallin myötä lisääntynyt raportointi on tehnyt ikäihmisten palveluiden piirissä toiminnasta läpinäkyvämpää kummankin haastateltavan kertomusten perusteella. Tuottajan edustajan mukaan tietoa on nyt hyvin paljon tarjolla, joten tietoa on osattava myös tarpeen mukaan valikoida. Tuottajan edustajan mukaan tilaaja-tuottajamallin vaatima palvelujen tuotteistus oli ollut haastavaa. Tilaajan edustaja oli huomannut transaktiokustannuksia aiheutuvan tilaaja-tuottajamallista enemmän, kuin hierarkkisesta palvelujen järjestämistavasta, mutta mallin hyötyjen koettiin kattavan siitä aiheutuvat transaktiokustannukset.

4.9.4 Responsiivisuus

Tuottajan edustaja mainitsi selkeän eron responsiivisuudessa hierarkkisen palvelujen järjestämistavan ja tilaaja-tuottajamallin välillä. Responsiivisuuden paraneminen tilaaja-tuottajamallin myötä näkyi mahdollisuutena tilata asiakkaille lisäpalveluita tarvittaessa alihankintana Kotitorin kautta yrityksiltä. Tilaajan edustaja huomautti, että responsiivisuuteen liittyvät kysymykset eivät varsinaisesti ratkenneet niinkään tilaaja-tuottajamallin ansiosta, vaan haastateltava korosti muun muassa kunnassa järjestetyn kotihoidon asiakasohjauksen toimivuutta sinänsä, jolle tilaaja-tuottajamalli tarjoaa kehikon.

4.10 Kokemuksia Tampereen ja Hämeenlinnan tilaaja-tuottajamalleista kyselyn avulla

Asiantuntijahaastattelujen lisäksi lähetin kyselylomakkeet Tampereen ja Hämeenlinnan ikäihmisten palveluja koskeville tahoille tilaajan ja tuottajan organisaatioon. Kuten aiemmin mainitsin, käsittelen kyselyjen tulokset yhteenvedona, sillä e-lomakkeen ominaisuuksista johtuen vastaukset näkyvät kokonaisuutena (Tampere + Hämeenlinna) vaikka lähetin kyselyt kummallekin kaupungille erikseen.

Toivottuja vastaajia, joille lomakkeet lähetin, oli yhteensä 58 henkilöä joista 17 vastasi. Kyselyn vastausprosentti on siis 29 %. Tampereen kaupungin organisaatioon kyselyn lähetin 32 henkilölle, joista seitsemän vastasi. Vastausprosentti on Tampereen osalta noin 22 %. Hämeenlinnaan lähetin kyselyn 26 henkilölle, joista 10 vastasi ja vastausprosentti on siis Hämeenlinnan osalta noin 38 %. 17:sta vastaajasta kahdeksan työskentelee Tampereen tai Hämeenlinnan tilaajaorganisaatioissa ja yhdeksän henkilöä työskentelee case-kaupunkien ikäihmisten palveluiden oman palvelutuotannon organisaatioissa. Koska kyselyn vastausprosentti jäi muistutuksesta huolimatta melko pieneksi, tulee vastaajien kokemusten yleistämiseen suhtautua kriittisesti. Jonkinlaista suuntaa näennäismarkkinoiden toimivuudesta ikäihmisten palveluissa kysely kuitenkin antaa vastaajien kokemuksiin perustuen.

Pienestä vastausten lukumäärästä johtuen en havainnollista kyselyn tuloksia tässä graafisesti tai tunnuslukujen avulla, sillä niiden laskeminen edellyttäisi suurempaa otosta edustaakseen populaatiota validisti. Lukija voi seurata vastausten jakautumista tämän tutkielman liitteestä 2. Liitteeseen 2 olen koonnut numeeristen kysymysten vastaukset tavoitteenani antaa selkeä kuva kyselyn aihepiireistä sekä siitä miten vastaukset ovat jakautuneet.

Kyselylomakkeessa teemat jaottelin seuraavasti: kustannukset ja palveluiden laatu, kunnan henkilöstö, tilaajan ja tuottajan välinen suhde sekä asiakas. Tavoitteeni oli saada lisänäkökulmaa tilaaja-tuottajamallista Tampereen ja Hämeenlinnan ikäihmisten palveluja koskevat organisaatioissa. Tavoitteeni ei ollut kyselyiden avulla muodostaa syvällistä analyysia tilaaja-tuottajamallista vaan lähinnä nostaa keskusteluun

edellä mainitut neljä näkökulmaa ikäihmisten palveluiden parissa työskentelevien henkilöiden kokemusten kautta.

4.10.1 Kustannukset ja palveluiden laatu

Kyselylomakkeen kysymyksistä osa oli avoimia ja osa numeerisia asteikolla 1-5 sekä vaihtoehto ”*En osaa sanoa*”. Väitteeseen ”*Tilaaaja-tuottajamalliin siirtyminen on saanut aikaan kustannussäästöjä tuottajapäässä*” noin 35 % vastaajista oli jokseenkin samaa mieltä (vaihtoehto 4) siitä, että tilaaaja-tuottajamalliin siirtyminen on saanut aikaan kustannussäästöjä tuottajan puolella. (Liite 2. Taulukko 1.)

Transaktiokustannuksiin liittyvään avoimeen kysymykseen (Liite 1.) vastauksissa kommentoitiin muun muassa, että malli on jossain määrin, varsinkin säästöjen osalta, soveltumaton talousarvioprosessiin. Lisäksi koettiin ainakin osittaisia työnjaon epäselvyyksiä sekä päällekkäisyyksiä tilaajan ja tuottajan välillä. Vastauksissa korostettiin myös sitä, että hankintojen transaktiokustannukset liittyvät enemmän monituottaja- kuin tilaaja-tuottajamalliin. Joillain tietyillä sopimusaloilla koettiin tilaaja-tuottajamallin vuoksi ajan kuluvan hukkaan, mutta vastauksissa korostettiin myös sitä, että näitä ohjauskustannuksia aiheutuisi mistä tahansa muustakin ohjausmallista.

Niin tilaajan kuin tuottajan edustajat kokivat transaktiokustannusten lisääntyneen tilaaja-tuottajamallin myötä. Myös byrokratian koettiin lisääntyneen. Hallintohenkilöstön vakanssien lisääntyminen ja erityisesti tilaajaorganisaation kasvu todettiin ja liitettiin vastauksissa transaktiokustannuksiin. Tilaaajan organisaatioon kuuluvan asiakasohjausyksikön eriteltiin aiheuttavan transaktiokustannuksia. Toisaalta kommentoitiin myös sitä, että kulut liittyvät enemmänkin ulkoiseen tilaaja-tuottajamalliin, kuin sisäiseen, sillä muun muassa budjettivalmistelut tehtiin myös vanhassa mallissa. Vastauksissa mainittiin tilaajan kustannusten lisääntyminen yksityisten palvelutuottajien kilpailutuksen, sopimusprosessien ja valvontaan liittyvien kulujen vuoksi. Kuusi henkilöä 17:sta jätti vastaamatta transaktiokustannuksia koskevaan avoimeen kysymykseen. (Liite 1.)

Väitteen ”Tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen on saanut aikaan parannuksia ikäihmisten palvelujen laadussa.” vastausjakauma näkyy liitteen 2. Taulukosta 1. ”Jokseenkin samaa mieltä” oli suosituin vastausvaihtoehto, jonka valitsi 35 % vastaajista. Noin 24 % vastaajista oli jokseenkin erimieltä palvelujen laadun parantumisesta.

Palvelujen laadunvalvontaan liittyen halusin selvittää ovatko vastaajat selvillä siitä, onko palvelujen laadunvalvontaan luotu mittari. 41 % vastaajista ei ollut samaa eikä eri mieltä siitä, että heidän kunnassaan on luotu palvelujen laadunvalvontaan mittari, jota seurataan säännöllisin väliajoin. 29 % vastaajista valitsi vaihtoehdon 4 eli he olivat jokseenkin samaa mieltä mittarin olemassaolosta. Jos kysymyksen asettelussa ei olisi ollut mainintaa ”seurataan tietyin väliajoin” vastaukset olisivat saattaneet olla toisenlaisia, sillä voidaan olettaa että palveluiden laadunvalvontaan on olemassa jonkinlainen mittari. (Liite 2. Taulukko 1.)

Kyselyn (Liite 1.) seuraava kysymys oli avoin, jossa pyysin vastaajia kuvailemaan mittaria ja arvioimaan sitä, miten hyvin sen avulla heidän mielestään voidaan seurata palvelujen laatua. Lähes kaikki vastaajat määrittelivät mittariksi asiakastyytyväisyyskyselyt sekä reklamaatioiden aktiivisen seurannan. Myös valitusten ja oikaisuvaatimusten määrää mainittiin seurattavan ja palvelusopimuksessa mainittujen laadun mittaamisen kriteerien avulla katsottiin samaten laadunvalvontaa tapahtuvan. Kyselyjen vastauksissa nostettiin esiin yleisesti lisääntynyt mitattavuus ja kustannustietoisuus tilaaja-tuottajamallin myötä. Lisäksi laadunseurannan ja valtakunnallisen vertailun koettiin parantuneen näennäismarkkinoiden perustamisen jälkeen. Vastauksissa korostettiin mittareiden lukuista joukkoa sekä sitä, että niitä on erilaisia eri tarkoituksiin. Kuitenkin laatumittareiden todettiin vaihtelevan paikasta riippuen. Muun muassa Kotitorin palvelun laatumittaria kehitettiin, samoin tehostetun palveluasumisen. Asiakastyytyväisyyskyselyä palvelun laatumittarina sen sijaan kritisoitiin ikäihmisten palveluissa ja kritiikkiä perusteltiin sillä, että osa asiakaista ei kykene vastaamaan kyselyyn jolloin omainen vastaa hänen puolestaan. Osa vastaajista kommentoi palvelujen laadunseurannasta kysyttäessä, että mittareita ei ole, mutta olisi tarkoitus kehittää niitä, tällöin voi olettaa, että nämä vastaajat eivät pitäneet asiakastyytyväisyyskyselyä validina mittarina palvelujen laadunvalvonnan kannalta. Viimeinen väite kyselyssä kustannuksiin liittyen oli ”Tilaaja-tuottajamallista on

aiheutunut kunnalle kustannuksia, joita ei ole osattu ennakoida.” Vastausten jakauma näkyy liitteestä 2. taulukosta 1.

4.10.2 Henkilöstö

Kyselyssä (Liite 1.) pyysin vastaajia kuvailemaan, miten kunnan henkilöstö on vastaajien mielestä kokenut tilaaja-tuottajamallin perinteisen hierarkkisen palvelujen järjestämistavan sijaan. Vastauksissa nostettiin esiin muun muassa kuntatalouden kriisistä ja epävakaudesta johtuvat palvelujen lakkauttamiset toisaalla, ja toisaalla sitä vastoin palvelujen lisäämiset. Sinänsä tilaaja-tuottajamallia ei joidenkin vastausten perusteella voi syyttää muutoksista. Useissa vastauksissa vastaajat kertoivat myös, että henkilöstön päivittäiseen työhön ei niinkään vaikuta palveluiden järjestämistapa, oli sitten kyseessä hierarkkinen malli tai tilaaja-tuottajamalli, vaan olennaiseksi koetaan pikemminkin hyvä henkilöstöpolitiikka.

Tilaaja-tuottajamallin koettiin lisänneen hierarkiaa hallinnossa perinteiseen hierarkkiseen palvelujen järjestämistapaan verrattuna, sillä hallintoon on lisätty mallin myötä portaita. Tässä on kyse samasta ongelmasta jota käsittelin jo aiemmin tässä tutkielmassa. Toisaalta lisääntynyt byrokratia pakottaa tekemään asioista läpinäkyvämpiä, toisaalta se tekee hallinnosta raskaan. Hierarkian lisääntymisestä ei yleensä keskustella positiiviseen sävyyn vaan pikemminkin se koetaan haitaksi ainakin asiakkaiden ja joskus myös työntekijöiden näkökulmasta.

Vastauksissa nostettiin esiin myös tilaaja-tuottajamallin myötä lisääntyneet ulkoa ostetut palvelut, jotka saatetaan kokea uhkana kunnan sisäiselle tuotannolle riippumatta siitä, sovelletaanko tilaaja-tuottajamallia vai jotain muuta toimintatapaa. Vastausten mukaan tilaajan ja tuottajan välinen työnjako tulee selvittää kunnan henkilöstölle huolella. Useassa vastauksessa mainittiin henkilöstön kokevan tilaaja-tuottajamalli ”*sekavana*”. Huolena ilmaistiin myös se, että mallia on vaikea hallita eikä se ohjaa käytäntöä, vaan on henkilöstön näkökulmasta etäinen. Lisäksi henkilöstön uudelleensijoittelu on koettu välillä raskaana.

Väitteen ”*Henkilöstön työpisteitä on siirrelty tilaaja-tuottajamallin vuoksi siten, että työntekijöiden työmatka on aiempaan verrattuna muuttunut*”, kohdalla eniten vastauksia

sai kohta *"En osaa sanoa"*. Edellä mainitun vaihtoehdon valitsi 35 % vastaajista. Toiseksi eniten vastauksia, 29 %, kertyi vaihtoehdon *"Täysin samaa mieltä"* kohdalle. Loput vastaukset hajaantuivat arvojen 1-4 välille. (Liite 2. Taulukko 2.) Osa vastaajista siis ei ole tietoisia siitä, miten tilaaja-tuottajamalli on käytännössä vaikuttanut henkilöstön työmatkoihin kun taas osa vastaajista koki, että työpisteitä on siirrelty tilaaja-tuottajamallin myötä.

Väitteen *"Henkilöstön työtehtävät ovat säilyneet pääosin samoina"* kohdalla eniten vastauksia kertyi vaihtoehdon *"Jokseenkin samaa mieltä"* kohdalle (29 %) (Liite 2. Taulukko 2.) Avointen kysymysten vastauksissa nostettiin esiin kokemuksia henkilöstön *"uudelleensijoitteluista"*. Tämä saattaa tarkoittaa työkuvien kuvien muutoksia tai konkreettista työpisteen vaihtamista toisaalle. *"Henkilöstölle on selvennetty tilaaja-tuottajamallin toimintaperiaate tarpeeksi varhain ennen malliin siirtymistä."* Vastausvaihtoehdoista 1-5 eniten, 41 %, valitsi vaihtoehdon 2. *"Jokseenkin eri mieltä"*. Vastausten jakauma näkyy liitteen 2. Taulukossa 2.

Avoin kysymys henkilöstöön liittyen käsitteli sitä, kokevatko vastaajat tilaaja-tuottajamalliin kulutetun ajan ja rahan olevan järkevässä suhteessa keskenään. (Liite 1.) Kyselyyn vastanneista viisi vastaajaa koki, että tilaaja-tuottajamallin omaksumiseen kulutettu aika ja raha eivät ole järkevässä suhteessa keskenään. Kuusi kyselyyn vastanneista ei kommentoinut mitenkään tilaaja-tuottajamallin omaksumiseen kulutetun ajan ja rahan suhdetta. Vastausten epämääräisyys voi kertoa siitä, että vastaajat eivät osanneet arvioida asiaa. Joissain vastauksissa otettiin kantaa byrokratian lisääntymiseen ja mainittiin työtyytyväisyyden huonontuminen. Toisaalta osto-osaamisen koettiin parantuneen mallin myötä, mutta joustavien työtapojen heikentyneen. Kolmen vastaajan mielestä tilaaja-tuottajamallin omaksumiseen kulutettu aika ja raha ovat olleet järkevässä suhteessa keskenään.

4.10.3 Tilaajan ja tuottajan välinen suhde

Tilaaja-tuottajamallissa kyselyn perusteella hyväksi koettiin lisääntynyt vertailu kunnan omien ja yksityisten palveluntuottajien välillä toiminnan kehittämisen kannalta. Tämä on sama näkökulma jonka haastateltavatkin toivat esiin. Toisaalta vastauksissa nostettiin esiin myös se, että yksityinen ja kaupungin oma palveluntuottaja eivät ole

täysin tasavertaisessa asemassa, esimerkiksi siksi, että yksityinen palveluntuottaja työllistää kotihoidon asiakasohjausyksikköä välillisillä tehtävillä, jotka kunnan oma kotihoito sen sijaan suorittaa itse. Kriittistä palautetta esitettiin tilaaja-tuottajamalliin liittyen siitä näkökulmasta, että palveluja ulkoistetaan liian karkeasti ja näennäismarkkinat muodostetaan ajattelematta veronmaksajien etua.

Noin 35 % vastaajista oli jokseenkin samaa mieltä siitä, että tilaajan ja tuottajan välillä vallitsee yhteisymmärrys käytännön asioihin, kuten palvelujen laatuun, liittyen. 35 % sen sijaan ei ollut samaa eikä eri mieltä. (Liite 2. Taulukko 3.) Väitteen *”Asiakkaiden toiveet ja palautteet kulkeutuvat tuottajalta tilaajalle ja toisinpäin.”* kohdalla eniten valintoja tehtiin vastausvaihtoehto 4 kohdalle, 35 % vastaajista oli *”Jokseenkin samaa mieltä”*. (Liite 2. Taulukko 3.)

Esitin avoimen kysymyksen jossa pyysin vastaajia pohtimaan, mikä voisi olla syynä jos toiveet ja palautteet eivät kulkeudu tilaajan ja tuottajan väillä. Yhdeksän seitsemästatoista kyselyyn vastanneesta ei kommentoinut mitään. Kahdeksan vastaajaa eritteli muun muassa seuraavia ongelmia palautteen kulussa: tilaajan ja tuottajan välisten vuorovaikutuskanavien vähyys, tiedonkulun ongelmat tilaajalta tuottajalle ja toisinpäin, palautteen oikean vastaanottajatahon ja prosessin epäselvyys, tekniikan ongelmat tai se, että palautteelle ei ole selkeää kanavaa. Lisäksi palautteen käsittely saattaa unohtua muun kiireen keskellä. Palautteen koettiin joissain asioissa kulkevan hyvinkin, mutta palautetta ei välttämättä aina käsitelty toivotusti. Lisäksi vastauksissa nostettiin esiin näkökulma siitä, että kaikkien toiveiden ei ole tarkoituskaan kulkeutua, sillä tuottajalla on säilyttävä valta päättää itsenäisesti useista palvelutapaan liittyvistä asioista. Vastauksissa peräänkuulutettiin asiakasraateja ja osallistuvaa budjetointia sekä ylipäättään demokratiaa. Kysyin myös onko tilaaja-tuottajamallista tehty kunnassa kokonaisarvio. Tämän kysymyksen analysointi ei ole mahdollista sillä e-lomakkeen ominaisuuksista johtuen Tampereen ja Hämeenlinnan vastaajien vastauksia ei ole mahdollista erotella.

4.10.4 Asiakas

47 % vastaajista valitsi vaihtoehdon *”Ei samaa eikä erimieltä”* väitteen *”Tilaaja-tuottajamalli on selkeämpi kuin perinteinen hierarkkinen palvelujen tuotantomalli*

asiakkaan näkökulmasta tarkasteltuna” kohdalla. (Liite 2. Taulukko 4.) Tästä voi päätellä, että asiakkaan näkökulmasta saattaa olla hankala ottaa kantaa siihen, onko tilaaja-tuottajamalli selkeämpi kuin perinteinen hierarkkinen palvelujen tuotantomalli.

Pyysin vastaajia kuvailemaan omin sanoin millä tavoin tilaaja-tuottajamallin myötä kunnan palvelujen laatu on heidän mielestään parantunut tai heikentynyt. Tilaaja-tuottajamallin myötä palvelujen laadunseuranta on kyselyn vastausten perusteella parantunut ja tarkentunut. Myös kustannustietoisuuden koettiin tilaaja-tuottajamallin myötä lisääntyneen. Toisaalta työn tekemisen joustavuuden koettiin osittain hävinneen, samoin joidenkin palvelujen laadun osa-alueiden heikentyneen moniportaisuuden lisääntymisen vuoksi. Huolena mainittiin liiallinen kilpailuun ja hintoihin keskittyminen jolloin palvelun laadun pelätään kärsivän. Kuitenkin kilpailu ja vertailu oman sekä yksityisen palvelutuotannon välillä koettiin myös hyväksi laadun parantamisen kannalta. Mielipiteet erosivat tämän kysymyksen osalta melko paljon ja joissain vastauksissa mainittiin laadun heikentyminen ulkoistetun palvelutuotannon myötä. Huolenaiheena koettiin asiakkaiden, nimenomaan ikäihmisten, vaikeus tavoittaa työntekijät. Organisaation koettiin etäännyneen asiakkaasta. Tilaaja-tuottajamallia kritisoitiin vastauksissa myös siitä, että sen voi kokea sekavaksi niin asiakkaat kuin henkilöstökin.

Vastauksissa nostettiin esiin myös sopimusohjaus, jonka kautta palvelujen laadun koettiin parantuneen. Sopimus selkeyttää toiminnot sillä siinä määritetään mihin resurssit kohdennetaan. Vastauksissa huomautettiin, että johtamisella ja resursseilla voi olla itse tilaaja-tuottajamallia suurempi vaikutus palvelujen laatuun. Tämä on hyvä huomio, mutta tilaaja-tuottajamallin tavoite sinänsä on tehostaa palvelutuotantoa ja parantaa palvelujen laatua. Tilaaja-tuottajamallin kautta on myös tarkoitus kehittää johtamista sekä vähentää byrokratian itseintressiä.

Vastauksissa todettiin, että asiakkaan näkökulmasta kaupungin organisaatio voi näyttäytyä sekavana kokonaisuutena, olipa kyseessä tilaaja-tuottajamalli tai jokin muu tapa järjestää hallinto ja palvelut. Positiivisesti tilaaja-tuottajamallia kommentoineet vastaajat kokivat, että kilpailu on muun muassa parantanut kaupungin oman palvelutuotannon laatua vertailun kautta, sekä haastamalla oma palvelutuotanto

toimimaan yhä tehokkaammin. Myös laadun mittaamisen koettiin lisääntyneen tilaaja-tuottajamallin kautta.

Viimeinen väite kyselylomakkeessani oli ” *Tilaaja-tuottajamallin avulla voidaan reagoida herkemmin muuttuviin palvelutarpeisiin kuin perinteisen hierarkkisen palvelujen tuotantomallin avulla.*”. Palvelujen responsiivisuuden suhteen ei oltu yksimielisiä ja eniten vastauksia kertyi vaihtoehdon ”*Ei samaa eikä eri mieltä*” kohdalle (noin 24 %). (Liite 2. Taulukko 4.)

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA JATKOTUTKIMUSAIHEET

5.1 Johtopäätökset

Tässä pro gradu -tutkielmassa perehdyin tilaaja-tuottajamallin toimivuuteen ikäihmisten palveluissa haastatteleamalla kahdesta case-kunnasta sekä tilaajan että tuottajan edustajia. Lisäksi lähetin kyselylomakkeet tilaaja- ja tuottajaorganisaatioon kumpaankin kuntaan saadakseni lisätietoa tilaaja-tuottajamalliin liittyvistä kokemuksista. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostui julkisen valinnan teoriasta ja näennäismarkkinateoriasta.

Näennäismarkkinoiden toimivuutta tulisi mitata ja arvioida kriittisesti kustannusten, palvelujen laadun ja responsiivisuuden näkökulmista. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota byrokratian itseintressitaipumuksiin sekä henkilöstön kokemuksiin näennäismarkkinoista. Julkisen valinnan teoria korostaa byrokratian itseintressitaipumusten haitallisuutta silloin, kun palvelut järjestetään kunnassa perinteistä hierarkkista toimintatapaa noudattaen. Myös julkisen sektorin tuhmaileva toiminta on julkisen valinnan teorian mukaan suurennuslasin alla ja siihen tulee puuttua kuntalaisten edun nimissä. Ratkaisuna, näihin perinteisen hierarkkisen toimintatavan aiheuttamiin ongelmiin, nähdään näennäismarkkinoiden perustaminen julkisyhteisöön. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, *miten näennäismarkkinat toimivat ikäihmisten palveluissa silloin, kun kunta soveltaa toiminnassaan tilaaja-tuottajamallia*. Tutkimuksen tavoitteeseen pääsemiseksi selvitin näennäismarkkinoiden toimivuutta neljästä eri näkökulmasta: 1. responsiivisuuden, 2. asiakkaan ja palvelun laadun, 3. kustannusten ja transaktiokustannusten sekä 4. henkilöstön näkökulmasta. Lisäksi tutkimuksessa sivuttiin byrokratian itseintressitaipumusten estämisen mahdollisuuksia tilaaja-tuottajamallin avulla.

Tutkimuskysymykset, joiden avulla pyrin saavuttamaan tutkimuksen tavoitteen, olivat seuraavat:

1. Miten tilaaja-tuottajamalli vaikuttaa palvelujen responsiivisuuteen ja laatuun ikäihmisten palveluissa?

2. Miten tilaaja-tuottajamalli vaikuttaa henkilöstön työhön ikäihmisten palveluissa perinteiseen hierarkkiseen palvelujen järjestämistapaan verrattuna?
3. Saavutetaanko tilaaja-tuottajamallin avulla kustannussäästöjä ja mikä on transaktiokustannusten merkitys?

Tilaaja-tuottajamallin vaikutus palvelujen responsiivisuuteen ja laatuun ikäihmisten palveluissa

Haastattelujen perusteella selvisi, että tilaaja-tuottajamallia sovellettaessa responsiivisuus voi heikentyä tilanteessa, jossa asiakas tarvitsee nopeasti lisää suuren verkoston palveluja. Tällaisessa tapauksessa tilaaja-tuottajamalliin liittyvä byrokratia hidastaa asiakkaan tilanteeseen tarttumista, sillä tilaaja-tuottajamallissa asiakasohjaus on erotettu tuotannosta ja se kuuluu tilaajan organisaatioon.

Julkisen valinnan teorian mukaan kannusteet ovat olennainen egoistisen ihmisen toimintaa ohjaava tekijä kaikkialla elämässä. Koska hierarkkisesta hallintomallista puuttuvat kannusteet, ei toimintaa pyritä tehostamaan. Ongelmaksi muodostuu julkisen sektorin tuhlaileva toiminta. Näennäismarkkinoiden sovelluksena tilaaja-tuottajamalli case-kuntien perusteella näyttää tarjoavan kannusteen toiminnan tehostamiseen kunnan omassa palvelutuotannossa. Haastattelujen perusteella selvisi, että kunnan oma palveluntuottaja pyrkii ainakin yhtä tehokkaaseen toimintaan, kuin yksityinen palveluntuottaja, kunnan rajalliset resurssit huomioiden.

Sekä Tampereella että Hämeenlinnassa on haastattelujen perusteella tilaaja-tuottajamallin myötä alettu kiinnittää huomiota aikaisempaa enemmän palvelujen laatuun. Lisäksi kummassakin kunnassa on kehitetty palvelujen laadunmittausta. Kyselyn vastauksissa nostettiin esiin lisääntynyt mitattavuus ja kustannustietoisuus tilaaja-tuottajamallin myötä. Palveluiden laatua seurataan kyselyn vastausten perusteella asiakastyytyväisyyskyselyjen, reklamaatioiden sekä oikaisuvaatimusten seurannan avulla. Palvelusopimus on laadunseurannassa keskeisessä asemassa sillä siinä määritellään palvelun laadun kriteerit. Asiakastyytyväisyyskyselyä palvelun laatumittarina kritisoitiin kyselylomakevastauksissa, sillä asiakas ei aina kykene itse

vastaamaan kyselyyn. Tällöin mielipide palvelun laadusta ei ole asiakkaan oma. Myös haastattelussa nostettiin esiin huoli siitä, että asiakas ei välttämättä kykene antamaan todenmukaista vastausta kyselyyn syystä tai toisesta.

Tilaaja-tuottajamallin *sisäistä* toimivuutta korostettiin asiakkaiden yhteydenottojen ja palautteiden vastaanottamisessa ja käsittelyssä. Asiakkaiden näkökulmasta tilaaja-tuottajamalli on koettu sekavaksi. Olennaista onkin se, että asiakkaan yhteydenottoon reagoidaan kaupungin organisaatiossa nopeasti ja palaute ohjataan tarvittaessa eteenpäin. Palvelu- ja hoitosuunnitelma tehdään tilaaja-tuottajatoimintatapaa sovellettaessa yhä suurempaa tarkkuutta noudattaen. Tampereella korostettiin palvelun laadun koostuvan usean eri tekijän summasta. Näitä tekijöitä pyritään erittelemään ja parantamaan myös tätä kautta asiakkaan saaman palvelun laatua.

Tilaaja-tuottajamallin vaikutus henkilöstön työhön ikäihmisten palveluissa perinteiseen hierarkkiseen palvelujen järjestämistapaan verrattuna

Tilaaja-tuottajamallin eräs toimivuuden edellytys on onnistunut kilpailutus. Vaikka case-kuntien oma palvelutuotanto ei kilpailutuksessa olekaan mukana, kilpailun henki näkyy toiminnassa selvästi. Hämeenlinnan kotihoidon edustaja koki kilpailun tilaisuutena parantaa omaa palvelutoimintaa. Kilpailu kannustaa pohtimaan niitä toiminnan osa-alueita, joissa oma tuotanto voi olla paras. Myös kyselyn vastausten perusteella lisääntynyt vertailu kunnan omien ja yksityisten palveluntuottajien välillä koettiin pääasiassa hyväksi toiminnan kehittämisen kannalta. Toisaalta vastauksissa nostettiin esiin myös se huomio, että yksityisen ja kaupungin oman palveluntuottajan palvelut eivät ole täysin tasavertaisessa asemassa keskenään. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että yksityinen palveluntuottaja työllistää kotihoidon asiakasohjausyksikköä välillisillä tehtävillä, jotka kunnan oma kotihoito tekee itse. Kyselylomakevastausten perusteella työn tekemisen joustavuuden koettiin osittain hävinneen, samoin joidenkin palvelujen laadun osa-alueiden heikentyneen hallinnon moniportaisuuden lisääntymisen vuoksi.

Tilaaja-tuottajamallin myötä kotihoidon tukipalveluita voidaan tilata yhä useammin ulkoapäin. Kääntöpuolena tukipalveluita kaupungin ulkopuolisilta palveluntuottajilta tilattaessa on asiakkaan luona käyvien ihmisten määrän lisääntyminen. Kotihoidon

henkilöstön kannalta tukipalveluiden käytön yleistyminen on hyvä asia, sillä henkilöstö voi nyt keskittyä varsinaiseen kotihoitotyöhön kun taas muu toiminta, kuten siivous, on ulkopuolisten tahojen vastuulla. Asiakkaan näkökulmasta hänen kotonaan käyvien ihmisten lisääntynyt lukumäärä ei ole hyvä asia. Tulisikin pohtia kriittisesti, kannattaisiko kunnan palata hierarkkiseen malliin siinä mielessä, että se palkkaisi lisää henkilöstöä varsinaiseen kotihoitotyöhön ja nämä hoitaisivat tukipalveluilta tilattavia töitä, jotta asiakkaan luona käyvien ihmisten määrä vähenisi.

Tilaaja-tuottajamallin jalkauttamisen alkuaikoina kummassakin case-kunnassa oli ollut epäselvyyksiä muun muassa henkilöstön työroolien suhteen. Roolit olivat sittemmin selkiytyneet. Henkilöstön kannalta palvelusopimus on olennaisessa asemassa, sillä palvelusopimuksessa konkretisoituvat tilaajan ja tuottajan sopimat asiat. Kyselyn vastauksissa mainittiin, että henkilöstön päivittäiseen työhön ei varsinaisesti vaikuta palveluiden järjestämistapa, vaan olennaiseksi koetaan pikemminkin hyvä henkilöstöpolitiikka.

Tilaaja-tuottajamallin toimivuuden edellytyksenä oleva palvelujen järjestämis- ja tuotantovastuun erottaminen toisistaan näyttää haastattelujen perusteella estävän byrokratian itseintressitaipumuksia. Palvelujen järjestämis- ja tuotantovastuun erottamisella estetään mm. se, ettei sama henkilö voi esitellä sekä päättää keneltä palvelu ostetaan. Haastattelujen perusteella palvelujen järjestämis- ja tuotantovastuun erottamisen toisistaan koettiin lisäksi selkeyttävän työnkuvia. Kyselylomakevastausten perusteella tilaajan ja tuottajan välinen työnjako tulee selvittää kunnan henkilöstölle huolella. Useassa kyselylomakevastauksessa mainittiin henkilöstön kokevan tilaaja-tuottajamallin ”*sekavaksi*”. Huolena ilmaistiin myös se, että mallia on vaikea hallita eikä se ohjaa käytäntöä, vaan se on henkilöstön näkökulmasta etäinen. Lisäksi henkilöstön uudelleensijoittelu koetaan toisinaan raskaana. Tilaajan tehtävä on olla näennäismarkkinoiden strateginen toimija, mutta olennaiseksi osoittautui uhan tiedostaminen siitä, että tilaaja saattaa etäännyä liikaa tuotannosta. Tarpeeksi tiivis yhteydenpito tilaajan ja tuottajan välillä estää riskin toteutumisen.

Tutkimuksessa selvisi, että tilaaja-tuottajamallia sovellettaessa huomiota tulee kiinnittää tilaaja-tuottajamallille ominaisten tuotteiden määrittelyyn. Epämääräisesti määritellyt tuotteet eivät ohjaa toimintaa oikeaan suuntaan. Sama pätee itse palvelusopimukseen.

Hämeenlinnan haastatteluissa nostettiin esiin se seikka, että rahaliikenteen muodostaminen tuotteittain oli koettu hankalaksi. Tampereen haastattelussa selvisi, että tuotteiden on huomattu olevan liian karkealla tasolla ja tuotteiden määrittely koettiin haastavaksi. Teoriassa tilaaja-tuottajatoimintatapa ja tuotteistus vaikuttavat houkuttelevilta ja jopa selkeiltä tavoilta järjestää palvelut, mutta tutkimuksessa selvisi, että sekä tuotteistuksessa kuin palvelusopimuksenkin laatimisessa on noudatettava suurta tarkkuutta. Lisäksi selvisi, että tuotteistusta ja palvelusopimusta saattaa olla tarpeen muokata tilaaja-tuottajamallin alkuvaiheiden jälkeenkin. Tästä toiminnasta taas aiheutuu todennäköisesti transaktiokustannuksia.

Julkisen valinnan teorian mukaan hallinto-organisaation ohkaisuus ja keveys ovat markkinaehtoisien mallien toimivuuden edellytyksiä. Hämeenlinnassa ikäihmisten tilaajaorganisaatio on säilynyt ohuena mutta Tampereella ikäihmisten tilaajaorganisaatio on paisunut. Tätä voi selittää Tampereen suuri väkiluku sekä jatkuvasti kasvava ikääntyvien lukumäärä. Haastattelujen perusteella Tampereen kotihoidon tuotannon hallinto-organisaatio ei ole kasvanut samassa tahdissa, kuin tilaajan. Tilaaja-tuottajamallin myötä Tampereella kotihoidon työntekijät ovat saaneet uudet työpisteet. Negatiivisena seikkana haastattelussa mainittiin tuotannon tilojen jäävän liian pieniksi liian usein työntekijämäärän kasvaessa. Työntekijöiden määrä, samoin kuin asiakkaiden määrä, oli Tampereen kotihoidossa jatkuvasti kasvanut. Haastattelun perusteella säästötoimenpiteitä oli kohdistunut kotihoitoon ja nämä toimenpiteet näkyivät esimiesten määrän vähentämisenä.

Tilaaja-tuottajamalli koettiin haastattelujen perusteella hyväksi osaoptimoinnin estämisen kannalta. Osaoptimoinnin estäminen estää yksittäisten palveluntuottajien suosimisen ja tekee toiminnasta läpinäkyvämpää. Tämä ei olisi mahdollista ilman tilaaja-tuottajamallia, koska silloin yksittäiset tuotantoalueet voisivat päästä osaoptimoimaan ja valitsemaan palveluntuottajia myös väärin perustein tilaajatahon puuttuessa. Tilaajan strategista asemaa ja velvollisuutta huolehtia kokonaisuudesta korostettiin kaikissa haastatteluissa.

Saavutetaanko tilaaja-tuottajamallin avulla kustannussäästöjä ja mikä on transaktiokustannusten merkitys?

Kustannuksiin liittyen haastatteluissa selvisi, että kaikki haastateltavat kokivat kustannustietoisuuden sekä kustannusten seurannan ja raportoinnin lisääntyneen ikäihmisten palveluissa tilaaja-tuottajamallin myötä. Tampereen kaupungin tilaajan näkökulmasta kustannuskehitystä seurataan kuukausittaisen raportoinnin avulla. Myös Tampereen viime vuosien talousarvioiden luvut tukevat haastateltavan mukaan hänen kokemustaan tilaaja-tuottajamallin positiivisista vaikutuksista kustannuskehitykseen ikäihmisten palveluissa, kun otetaan huomioon ikääntyvän väestön kasvu vuosittain. Kustannusten osalta julkisen valinnan teorian esittämä ajatus näennäismarkkinoiden positiivisesta vaikutuksesta kustannussäästöihin näyttää pitävän paikkansa. Kuitenkaan asia ei ole näin suoraviivainen. Jos halutaan tutkia näennäismarkkinoiden vaikutusta kustannuskehitykseen tarkemmin, tulee huomioon ottaa useita kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä.

Kyselylomakkeiden vastauksissa hallinnon kasvu liitettiin transaktiokustannusten lisääntymiseen. Vastauksissa mainittiin tilaajan kustannusten lisääntyminen yksityisten palveluntuottajien kilpailutuksen, sopimusprosessien ja valvontaan liittyvien kulujen vuoksi. Lisäksi tilaajan organisaatioon kuuluvan asiakasohjausyksikön eriteltiin aiheuttavan transaktiokustannuksia. Olennaista on, että kustannuksiin liittyvä tieto on avoimesti eri tahojen saatavilla ja hyödynnettävissä. Kun tiedot kustannuksista ovat avoimesti saatavilla, voi kunnan oma ikäihmisten palvelutuotanto verrata yksityisen palvelutuotannon hintoja oman tuotannon hintoihin ja asettaa tätä kautta tavoitteita omalle tuotannolle.

Haastateltavien kertomusten mukaan transaktiokustannuksia oli aiheutunut erityisesti näennäismarkkinoiden perustamisen alkutaipaleella mutta tilaaja-tuottajamallin hyötyjen koettiin peittoavan transaktiokustannukset kummassakin case-kunnassa. Toisaalta esitettiin myös näkökulma, jonka mukaan transaktiokustannukset eivät aiheutuisi niinkään tilaaja-tuottajamallista, vaan sopimusneuvotteluista ja muista hankinnan kustannuksista, joita aiheutuisi joka tapauksessa silloin, kun kunta ostaisi palveluita ulkopuolisilta palveluntuottajilta.

Haastattelujen perusteella tilaaja-tuottajamalli tekee toiminnasta kaiken kaikkiaan läpinäkyvämpää, sillä näennäismarkkinoiden perustaminen edellyttää niin kustannuksiin kuin muuhunkin toimintaan liittyvän raportoinnin lisäämistä. Huomiota tulisi kiinnittää siihen, että raportit ja saatavilla oleva informaatio ovat helposti ymmärrettävässä muodossa. Informaatiota ei myöskään tulisi tuottaa turhaan, sillä informaation määrän kasvaessa hankaloituu olennaisen tiedon poimiminen kaiken muun tiedon joukosta.

Byrokratian itseintressi

Sekä haastatteluissa että kyselylomakevastauksissa todettiin byrokratian lisääntyminen tilaaja-tuottajamallin myötä. Byrokratian lisääntyminen näyttää tutkimuksen perusteella olevan kuitenkin välttämätöntä toiminnan läpinäkyvyyden lisäämisen kannalta. Julkisen valinnan teorian mukaan näennäismarkkinoiden avulla estetään byrokratian itseintressipyrkimyksiä ja tämän tavoitteen toteutuminen on väistämättä sidoksissa byrokratian lisääntymiseen hallinnossa, sillä byrokratian itseintressipyrkimysten estäminen vaatii toiminnan tekemistä läpinäkyväksi. Tämä tarkoittaa sitä, että hallintoon lisätään portaita yhä enemmän.

Kunnan soveltaessa tilaaja-tuottajatoimintatapaa, ja jo suunniteltaessa tilaaja-tuottajatoimintatapaan siirtymistä, on tiedostettava byrokratian itseintressipyrkimykset tilaaja- ja tuottajaorganisaatioissa. Vaikka näennäismarkkinoiden avulla pyritään poistamaan byrokratian itseintressipyrkimyksiä julkisyhteisöstä, esiintyy näitä pyrkimyksiä silti joissain muodoissa. Markkinaehtoisen mallin tarkoitus on hyödyntää näitä negatiivisiksi koettuja piirteitä, mutta ne eivät välttämättä ole hyödyksi, vaikka organisaatio noudattaisikin markkinaehtoista toimintatapaa. Tilaaja-tuottajamalli sammuttaa tuottajaorganisaation itseintressipyrkimyksiä kotihoidon piirissä erottamalla asiakasohjauksen tuotannosta tilaajalle, mutta samalla se luo tilaajataholle mahdollisuuden itseintressin toteuttamiseen.

Toinen huomionarvoinen seikka byrokratian itseintressipyrkimyksiin liittyen on organisaatioiden koko. Haastattelujen ja kyselyn perusteella vaikuttaa siltä, että tilaajaorganisaatio paisuu helposti ainakin väkiluvultaan suuressa kaupungissa. Tämä liittyy niin kutsuttuun Parkinsonin lakiin, jonka mukaan virkamiesten määrä lisääntyy säännön mukaan riippumatta siitä työstä jota on tehtävä. Työntekijämäärä missä tahansa

byrokratiassa pyrkii kasvamaan työmäärästä riippumatta, suorittavan työn työntekijöiden määrä sen sijaan ei. Ihmisen pyrkimys keskittää valta johonkin pääpaikkaan on aina ollut ilmeinen suurissa organisaatioissa. (Parkinson 1971.) Näistä syistä tilaaja-tuottajamallia sovellettaessa on luontevaa, että juuri tilaajaorganisaatio strategisena toimijana kasvaa. Byrokratian itseintressipyrkimyksiä tarkasteltaessa on huomio kiinnitettävä kuitenkin kumpaankin organisaatioon, sillä ei ole perusteltua olettaa, että byrokratian itseintressipyrkimykset häviäisivät kokonaan edes silloin, kun julkisyhteisö hajotetaan kahteen eri osaan: tilaajiin ja tuottajiin.

5.2 Jatkotutkimusaiheet

Jatkotutkimusaiheena voisi olla ikäihmisten palvelujen asiakkaiden kokemukset tilaaja-tuottajamallista. Jatkotutkimusaiheena voisi tutkia myös tilaaja-tuottajamallin vaikutusta palvelujen responsiivisuuteen. Responsiivisuutta tulisi tutkia erityisesti asiakkaiden kokemusten näkökulmasta. Olennaista olisi selvittää, kokevatko asiakkaat, että heidän muuttuviin palvelutarpeisiinsa vastataan kyllin nopeasti tilaaja-tuottajamallin ollessa kyseessä.

Olennainen jatkotutkimusaihe olisi lisäksi tilaaja-tuottajamallin myötä lisääntyneen informaation hyväksikäyttö. Kunnassa voisi selvittää mitä kaikkea informaatiota markkinaehtoiseen malliin liittyen tuotetaan ja onko kaikki tuotettu informaatio olennaista vai voisiko jotain leikata pois. Lisäksi voisi selvittää henkilöstön kokemuksia lisääntyneen informaation hyväksikäytöstä. Tampereen haastattelujen perusteella eräs hedelmällinen jatkotutkimusaihe voisi olla tilaajaorganisaation kasvaminen. Olisi hyödyllistä selvittää miksi ohueksi suunniteltu hallintorakenne paisuu ja miten asiaan voisi vaikuttaa. Lisäksi tulisi selvittää onko väkiluvultaan suuressa kaupungissa edes mahdollista säilyttää tilaajaorganisaatio ohkaisena palvelujen responsiivisuuden ja laadun näkökulmista katsottuna.

Kustannustietoisuuteen ja transaktiokustannuksiin liittyen kunnassa voisi tehdä tutkimuksen siitä, saavutetaanko tilaaja-tuottajamallin sovelluksilla pidemmällä tähtäimellä kustannussäästöjä ja miten pitkä aika kuluu, ennen kuin tilaaja-tuottajamallista aiheutuvat transaktiokustannukset vähenevät, vai vähenevätkö ne lainkaan tilaaja-tuottajamallin ollessa käytössä. Byrokratian itseintressiin liittyen voisi

tutkia väheneekö oman edun tavoittelu markkinaehtoisien mallien myötä, vai muuttaako se ainoastaan muotoaan ja jos muuttaa, niin mikä on yhteisön kokema hyöty siinä tapauksessa. Myös muut byrokratian itseintressipyrkimyksiin liittyvät kysymykset ovat mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita.

LÄHTEET

Kirjallisuus ja lehdet

- Blom, B. 2000. The personal social services in a Swedish quasi-market context. *Policy & Politics*. Vol 29, no: 1, s. 35.
- Boyne, G. 1998. *Public Choice Theory and Local Government. A Comparative Analysis of the UK and the USA*. Great Britain: Antony Rowe Ltd, Chippenham, Wiltshire.
- Buchanan, J. 1969. *Cost and Choice. An Inquiry in Economic Theory*. Chicago: Markham Publishing Company.
- Buchanan, J. & Tullock, G. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Eräsaari, L. 2006. New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoksessa Helne, T. & Laatu, M. (toim.) *Vääryyskirja*. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy, s. 87-101.
- Eskola, J. & Vastamäki, J. 2010. Teemahaastattelu: Opit ja opetukset. Teoksessa Aaltola, J. ja Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä: PS-kustannus, s.26-44.
- Harisalo, R. 1986. *Julkisten palveluiden vaihtoehtoiset tuotantojärjestelmät Kunnallishallinnossa*. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 2/1986. Tampere: Jäljennepalvelu.
- Haveri, A. & Rönkkö, P. 2007. Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen. Teoksessa Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 67-75.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. *Tutki ja kirjoita*. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.
- Hokkanen, P. 1991. *Kunnan rahatoimen tehokkuus julkisen valinnan näkökulmasta*. Lahden rahatoimiston julkaisusarja 5/1991. Vaasan yliopisto. Hallintotieteiden kandidaatin tutkinto. Hallintotieteiden laitos. Lahti: Lahden kaupungin painatuskeskus.
- Juntunen, P. & Leinonen, J. 2007. *Exploring Finnish local and regional administration – Some Current Perspectives*. Rovaniemi: University of Lapland Printing Centre.

- Kallio, O., Martikainen, J-P., Meklin, P., Rajala, T. & Tammi, J. 2006. *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Kuopila, A., Möttönen, S., Blom, J., Ojala, J., Pohjola, T., Lähteenmäki, H., Pulkkinen, M-R., Koivunen, M., Eloranta, E-J., Päckilä, J. & Ruotsalainen, A. Suomen Kuntaliitto. 2007. *Tilaaja-tuottaja – toimintatapa – Ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi*. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Kähkönen, L. 2001. *Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa*. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2001:5. Helsinki.
- Kähkönen, L. 2002. Näennäismarkkinoiden tehokkuus – teoria ja käytäntö. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*. 3/2002, s.284–301.
- Kähkönen, L. 2007. *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Le Grand, J. & Bartlett, W. 1994. Introduction. Teoksessa Le Grand, J. & Bartlett, W. (toim.) *Quasi-Markets and Social Policy*. Basingstoke: The Macmillan Press Ltd, s. 1-12.
- Le Grand, J. & Bartlett, W. 1994. The Theory of Quasi-Markets. Teoksessa Le Grand, J. & Bartlett, W (toim.) *Quasi-Markets and Social Policy*. Basingstoke: The Macmillan Press Ltd, s. 13-34.
- Lowery, D. 1999. Answering the Public Choice Challenge: A Neoprogressive Research Agenda. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol 12, no 1, s. 35.
- Lähdesmäki, K. 2003. *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulostavasta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia. No 113. Hallintotiede 7.
- Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L-M. & Vakkuri, J. 2009. Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – Rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi, I. ja Sinervo L-M. (toim.) *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino, s. 237- 271.
- Männistö, J. 2002. *Voluntaristinen alueellinen innovaatiojärjestelmä. Tapaustutkimus Oulun alueen ict-klusterista*. Akateeminen väitöskirja. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.

- Parkinson, C.N., 1971. *Viivytyksen laki*. Helsinki: KK:n kirjapaino.
- Rosen, H.S., Gayer T. 2008. *Public Finance*. New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Salminen, A. 2004. *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Salminen, A. & Niskanen, J. 1996. *Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa*. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Valkama, P. 2004. *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.
- Valli, R. 2001. Kyselylomaketutkimus. Teoksessa Aaltola, J. ja Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. metodin valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä: PS-kustannus, s. 100-111.
- Valli, R. 2010. Kyselylomaketutkimus. Teoksessa Aaltola, J. ja Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. metodin valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä: PS-kustannus, s.103-127.
- Walsh, K. 1995. *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and The New Public Management*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Weber, M. 1978. *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press.

Muut lähteet

Internet-lähteet

- Hämeenlinnan ikäihmisten palvelut. Viitattu 29.3.2014.
http://www.hameenlinna.fi/Palvelut/Ikaihmisten_palvelut/
- Hämeenlinnan kaupunki: päätöksenteko ja talous. Viitattu 29.3.2014.
<http://www.hameenlinna.fi/Paatöksenteko-ja-talous/>
- Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Kunnallisanalan kehittämissäätiö KAKS. Kunnat ja kilpailu - sarjan julkaisu nro 11. Viitattu 12.12.2012.
http://www.kaks.fi/sites/default/files/1200-KunnatJaKilp_11_web.pdf

Suomen Kuntaliitto. Kunnat.net. Viitattu 20.10.2012.

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/kunnan_hallinto/kunnan-toimielimet/lautakunnat/Sivut/default.aspx

Tampereen ikäihmisten palvelujen hallinto. Viitattu 29.3.2014.

<http://www.tampere.fi/perhejasosiaalipalvelut/ikaihmiset/hallinto.html>

Tampereen kaupungin esite. Viitattu 29.3.2014.

<http://www.tampere.fi/material/attachments/k/5oFNC8d38/tretoimiiesite2011.pdf>

Tampereen perhe- ja sosiaalipalvelut. Viitattu 29.3.2014.

<http://www.tampere.fi/perhejasosiaalipalvelut/ikaihmiset.html>

Tullock, G., Seldon, A. & Brady, G. 2002. *Government Failure: A Primer in Public Choice* Viitattu 20.10.2012.

<http://site.ebrary.com/lib/tampere/docDetail.action?docID=10379680>

Henkilölähteet

Hämeenlinnan kaupungin ikäihmisten palveluorganisaation tilaajan ja tuottajan edustajan haastattelut 1.11.2013.

Tampereen kaupungin ikäihmisten palveluorganisaation tilaajan ja tuottajan edustajan haastattelut 7.11.2013 ja 13.11.2013

Kysely: Lähetetty 22.10.2013 vastausaikaa 6.11.2013 saakka.

LIITEET

Liite 1. Kyselylomake

Kysely tilaaja-tuottajamallin toimivuudesta ikäihmisten palveluissa.

Osa kysymyksistä on avoimia, joihin voit vastata omin sanoin. Joissain kysymyksissä vastausvaihtoehdot ovat asteikolla 1-5 (1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3=ei samaa eikä eri mieltä, 4= jokseenkin samaa mieltä 5= täysin samaa mieltä, EOS= En osaa sanoa).

Taustatiedot

Virkanimike

Virkaikä

Toimitko tilaajan vai tuottajan puolella organisaatiossa?

Tilaajan Tuottajan

Kustannukset ja palveluiden laatu

Tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen on saanut aikaan kustannussäästöjä tuottajapäässä.

1 2 3 4 5 EOS

Tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen on saanut aikaan parannuksia ikäihmisten palvelujen laadussa.

1 2 3 4 5 EOS

Millaisia transaktiokustannuksia tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen jälkeen/siirtymisen aikana on havaittu?

Palvelujen laadunvalvontaan on luotu mittari, jota seurataan tietyin väliajoin.

1 2 3 4 5 EOS

Kuvaile mittaria ja arvioi miten hyvin sen avulla voidaan seurata palvelujen laatua.

Tilaaja-tuottajamallista on aiheutunut kunnalle kustannuksia, joita ei ole osattu ennakoida.

1	2	3	4	5	EOS
---	---	---	---	---	-----

Henkilöstö

Kuvaile omin sanoin, miten kunnan henkilöstö on mielestäsi kokenut tilaaja-tuottajamallin perinteisen hierarkkisen palvelujen järjestämistavan sijaan.

Henkilöstön työpisteitä on siirrelty tilaaja-tuottajamallin vuoksi siten, että työntekijöiden työmatka on aiempaan verrattuna muuttunut.

1	2	3	4	5	EOS
---	---	---	---	---	-----

Henkilöstön työtehtävät ovat säilyneet pääosin samoina.

1	2	3	4	5	EOS
---	---	---	---	---	-----

Henkilöstölle on selvennetty tilaaja-tuottajamallin toimintaperiaate tarpeeksi varhain ennen malliin siirtymistä.

1	2	3	4	5	EOS
---	---	---	---	---	-----

Onko tilaaja-tuottajamallin omaksumiseen kulutettu aika ja raha mielestäsi järkevässä suhteessa?

Tilaajan ja tuottajan välinen suhde

Kuvaile omin sanoin tilaaja-tuottajamallia kunnassanne. Esim. ovatko palvelujen tuottajat kunnan omia toimijoita, vai ulkopuolisia toimijoita, kuten yrityksiä tai kolmannen sektorin toimijoita?

Tilaajan ja palvelujen tuottajien välillä vallitsee yhteisymmärrys käytännön asioihin, kuten palvelujen laatuun, liittyen.

1	2	3	4	5	EOS
---	---	---	---	---	-----

Asiakkaiden toiveet ja palautteet kulkeutuvat tuottajalta tilaajalle ja toisinpäin.

1	2	3	4	5	EOS
---	---	---	---	---	-----

Jos palautteet ja toiveet eivät aina kulkeudu, mikä voisi mielestäsi olla syy tähän?

Onko tilaaja-tuottajamallin toimivuudesta tehty kokonaisarviota kunnassa? Jos on tehty, milloin ja mikä dokumentti?

Asiakas

Tilaaja-tuottajamalli on selkeämpi kuin perinteinen hierarkkinen palvelujen tuotantomalli asiakkaan näkökulmasta tarkasteltuna.

1	2	3	4	5	EOS
---	---	---	---	---	-----

Kuvaile omin sanoin, millä tavoin tilaaja-tuottajamallin myötä kunnan palvelujen laatu on mielestäsi parantunut tai heikentynyt.

Tilaaja-tuottajamallin avulla voidaan reagoida herkemmin muuttuviin palvelutarpeisiin kuin perinteisen hierarkkisen palvelujen tuotantomallin avulla.

1	2	3	4	5	EOS
---	---	---	---	---	-----

Kiitos vastauksistasi!

Liite 2. Kyselyn vastausten jakauma

Vastausvaihtoehdot: 1= Täysin eri mieltä, 5= Täysin samaa mieltä	1	2	3	4	5	EOS	Yht.
Kustannukset ja palveluiden laatu							
Tilaaaja-tuottajamalliin siirtyminen on saanut aikaan kustannussäästöjä tuottajapäässä.	2	3	4	6	1	1	17
Tilaaaja-tuottajamalliin siirtyminen on saanut aikaan parannuksia ikäihmisten palvelujen laadussa.	1	4	3	6	2	1	17
Palvelujen laadunvalvontaan on luotu mittari, jota seurataan tietyin väliajoin.	1	2	7	5	1	1	17
Tilaaaja-tuottajamallista on aiheutunut kunnalle kustannuksia, joita ei ole osattu ennakoida.	2	4	4	5	1	1	17

Taulukko 1.

Vastausvaihtoehdot: 1= Täysin eri mieltä, 5= Täysin samaa mieltä	1	2	3	4	5	EOS	Yht.
Kunnan henkilöstö							
Henkilöstön työpisteitä on siirrelty tilaaaja-tuottajamallin vuoksi siten, että työntekijöiden työmatka on aiempaan verrattuna muuttunut.	1	1	3	1	5	6	17
Henkilöstön työtehtävät ovat säilyneet pääosin samoina.	3	3	4	5	1	1	17
Henkilöstölle on selvennetty tilaaaja-tuottajamallin toimintaperiaate tarpeeksi varhain ennen malliin siirtymistä.	2	7	4	2	0	2	17

Taulukko 2.

Vastausvaihtoehdot: 1= Täysin eri mieltä, 5= Täysin samaa mieltä	1	2	3	4	5	EOS	Yht.
Tilaaajan ja tuottajan välinen suhde							
Tilaaajan ja palvelujen tuottajien välillä vallitsee yhteisymmärrys käytännön asioihin, kuten palvelujen laatuun, liittyen.	1	3	6	6	0	1	17
Asiakkaiden toiveet ja palautteet kulkeutuvat tuottajalta tilaajalle ja toisinpäin.	1	4	3	6	1	2	17

Taulukko 3.

Vastausvaihtoehdot: 1= Täysin eri mieltä, 5= Täysin samaa mieltä	1	2	3	4	5	EOS	Yht.
Asiakas							
Tilaaaja-tuottajamalli on selkeämpi kuin perinteinen hierarkkinen palvelujen tuotantomalli asiakkaan näkökulmasta tarkasteltuna.	2	4	8	1	0	2	17
Tilaaaja-tuottajamallin avulla voidaan reagoida herkemmin muuttuviin palvelutarpeisiin kuin perinteisen hierarkkisen palvelujen tuotantomallin avulla.	2	3	4	3	2	3	17

Taulukko 4.

Liite 3. Teemahaastattelurunko

Tilaaaja-tuottajamalli ja ikäihmisten palveluiden laatu

- Tilaaaja-tuottajamalli ikäihmisten palveluissa
- Palvelujen laatu ja muutokset ennen / jälkeen tilaaaja-tuottajamallin
- Palveluiden laadunmittaus ja – seuranta

Asiakkaan näkökulma

- Responsiivisuus
- Palvelujen saavutettavuus

Tilaaajan ja tuottajan välinen suhde

- Tiedonkulku
- Palautteet
- Sopimukset
- Byrokratian itseintressi

Kustannukset

- Kustannustietoisuus ja kustannussäästöt
- Transaktiokustannukset tilaaaja-tuottajamalliin siirryttäessä/tilaaaja-tuottajamallin aikana
- Yllättävät kustannukset

Henkilöstö

- Työtehtävien sisällöt / muutokset
- Tilaaaja-tuottajamalli työntekijän näkökulmasta
- Työpisteet / työnkuvat